

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



Los Planes y Convenios de Formalización – Instrumentos
para Fomentar la Formalidad Laboral en las
Microempresas: Enfoque Legal de Formalización Laboral

Tesis para obtener el grado académico de Maestra en Derecho del
Trabajo y de la Seguridad Social
que presenta:

Jennifer Jane Seguil Muñoz

Asesor:

Luis Erwin Mendoza Legoas


Lima, 2021

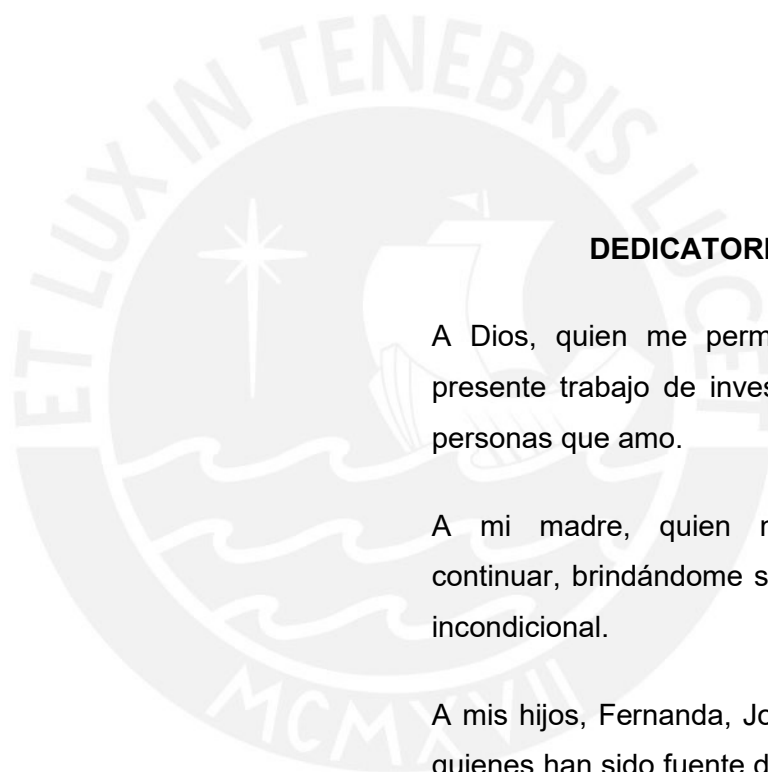
Informe de Similitud

Yo, Luis Erwin Mendoza Legoas docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor de la tesis titulada “Los Planes y convenios de formalización – Instrumentos para fomentar la formalidad laboral en las microempresas: Enfoque legal de Formalización Laboral”, de la autora Jennifer Jane Seguil Muñoz, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 19% Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 18/10/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 1 de junio de 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: Mendoza Legoas, Luis Erwin	
DNI:42436623	
ORCID: 0000-0002-6247-8400	



DEDICATORIA:

A Dios, quien me permite dedicar el presente trabajo de investigación a las personas que amo.

A mi madre, quien me alienta a continuar, brindándome su apoyo leal e incondicional.

A mis hijos, Fernanda, Joaquín y Sofía, quienes han sido fuente de motivación e inspiración para superarme día a día.



AGRADECIMIENTOS

A mi asesor, el profesor Luis Mendoza Legoas, quien me compartió sus enseñanzas y guió la presente investigación.

A la Pontificia Universidad Católica del Perú, por ser el escalón para continuar con mi crecimiento profesional.

RESUMEN

La gran problemática que afecta, concierne y determina el desarrollo económico de nuestro país es la informalidad laboral, que se genera con mayor frecuencia en las microempresas, asimismo, son los empleadores quienes contribuyen al crecimiento de la informalidad, puesto que disfrazan las vulneraciones a los derechos de los trabajadores y además superponen los costes laborales de su empresa en esta relación de agentes del mercado. El objetivo del presente trabajo se centra en determinar el enfoque legal estratégico de los Planes de Formalización preferentemente destinados a las microempresas, regulado en el artículo 18.6 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, para luego analizar el Decreto Supremo que propone la modificación de los Planes de Formalización; debido a ello, es necesario verificar los instrumentos legales a fin de brindar un aporte al conocimiento jurídico en el que se emplee las fuentes del derecho del trabajo en aras de ofrecer un medio idóneo a nivel legal que favorezca y sobre todo coadyuve a hallar la dirección para el fomento de la formalidad laboral en las microempresas, ya que, en la actualidad, los Planes de Formalización se encuentran plasmados como una medida inspectiva. Así, concluimos que, los Planes de Formalización deben de ser implementados y aplicados de manera *ex ante* y *ex post*, a fin de reconocer la importancia de la naturaleza de la formalización laboral desde la Ley MYPE, debido a que es una condición necesaria para el respeto de los derechos laborales y la dignidad de la persona.

Palabras claves: Planes, convenios, trabajo, formalización, prevención e inspección.

ABSTRACT

The great problem that affects, concerns and determines the economic development of our country is labor informality, which is generated more frequently in micro-enterprises, in the same way, it is employers who contribute to the growth of informality, since they disguise the violations of the workers' rights and also superimpose the labor costs of your company in this relationship of market agents. The objective of this work is focused on determining the strategic legal approach of the Formalization Plans preferably aimed at micro-enterprises, regulated in article 18.6 of the Regulations of the General Labor Inspection Law, to then analyze the Supreme Decree that proposes the modification of the Formalization Plans; Due to this, it is necessary to verify the legal instruments in order to provide a contribution to the legal knowledge in which the sources of labor law are used in order to offer an ideal means at the legal level that favors and specially helps to find the direction for the promotion of labor formality in micro-enterprises, since, at present, the Formalization Plans are embodied as an inspection measure. In this way, we conclude that the Formalization Plans must be implemented and applied ex ante and ex post, in order to recognize the importance of the nature of labor formalization from the MYPE Law, because it is a necessary condition for the respect for labor rights and the dignity of the person.

Keywords: Plans, agreements, work, formalization, prevention and inspection.

ÍNDICE

Resumen	ii
Abstract	iii
Glosario de términos	vi
Lista de tablas	xi
Lista de figuras	xiii
Introducción	1
CAPÍTULO I	
1. La implicancia de la informalidad laboral en las microempresas formales	3
1.1. El ámbito de la informalidad laboral	8
1.1.1. Análisis de investigaciones relacionadas a la informalidad laboral de las MYPES	27
1.1.2. El estancamiento en la informalidad laboral de las microempresas	33
1.1.3. El incumplimiento de los derechos sociolaborales	49
1.2. El régimen especial y el empleo formal	67
1.2.1. Evolución legislativa del régimen especial	71
1.2.2. Naturaleza jurídica del régimen especial	75
CAPÍTULO II	
2. Plan de formalización ¿Instrumento preventivo o medida inspectiva?	94
2.1. Enfoque legal estratégico de la formalización laboral	94
2.2. Análisis de las políticas públicas de la formalización laboral	109
2.3. Los Planes de Formalización del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – RLGIT	139
CAPÍTULO III	
3. La importancia del Plan de Formalización como instrumento preventivo	158
3.1. La motivación del enfoque preventivo de los Planes de Formalización	158
3.2. La problemática difusión de los instrumentos para la formalización	172
	iv

3.3 La emergencia de los planes y convenios para la formalización	177
Conclusiones	186
Recomendaciones	189
Bibliografía	191
Anexo	212



GLOSARIO DE TÉRMINOS

ADEX	:	Asociación de Exportadores.
AIR	:	Análisis del Impacto Regulatorio.
AMJ	:	Periodos de abril, mayo y junio.
APEMIPE	:	Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú.
ASBANC	:	Asociación de Bancos del Perú.
CATP	:	Central Autónoma de Trabajadores del Perú.
CAPECO	:	Cámara Peruana de Construcción.
CCF	:	Cajas de Compensación Familiar.
CCL	:	Cámara de Comercio de Lima.
CEACR	:	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.
CenDE	:	Equilibrium – Centro para el Desarrollo Económico
CEPAL	:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CEPLAN	:	Centro Nacional de Planteamiento Estratégico
CIEEN	:	Centro de Investigación de Economía y Negocios Globales.
CIUP	:	Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.
CGTP	:	Confederación General de Trabajadores del Perú.
CNPJ	:	Catastro Nacional de Personas Jurídicas.
CNTPE	:	Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.
CODEMYPE	:	Consejo Nacional Para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa.
COMEX PERÚ	:	Sociedad de Comercio Exterior del Perú.
CONFIEP	:	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas.
Const.	:	Constitución Política del Perú.
Convenio 81	:	Convenio sobre la inspección del trabajo.
Convenio 86	:	Convenio sobre los contratos del trabajo.
Convenio 122	:	Convenio sobre la política del empleo.
Convenio 129	:	Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura).
Convenio 135	:	Convenio sobre los representantes de los trabajadores.
Convenio 144	:	Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales de trabajo).
CPEP	:	Conglomerado de Pequeña Empresa en el Perú.

CTS	:	Compensación por Tiempo de Servicios.
CUT	:	Central Unitaria de Trabajadores del Perú.
CTP	:	Confederación de Trabajadores del Perú.
DEF	:	Periodo de diciembre a febrero.
Decreto Legislativo Nro. 910: Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador.		
Decreto Legislativo Nro. 1086: Ley de Promoción y Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente		
Decreto Supremo Nro. 020-2001-TR: Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador		
Decreto Supremo Nro. 013-2013-PRODUCE: TUO de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial.		
Decreto Supremo Nro. 003-2022-TR: Decreto Supremo que incrementa la Remuneración Mínima Vital de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada.		
DGPE	:	Dirección General de Personal.
DGPIT	:	Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo
DUDH	:	Declaración Universal de los Derechos Humanos.
EIRL	:	Empresa Individual de Responsabilidad Limitada.
ENAH0	:	Encuesta Nacional de Hogares.
ENPOVE	:	Encuesta Dirigida a la Población Venezolana que Reside en el País.
EsSalud	:	Seguro Social de Salud.
IFI	:	Instituto de Fomento Industrial.
IEP	:	Instituto de Estudios Peruanos.
INEC	:	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
INEI	:	Instituto Nacional de Estadística e Informática.
IR	:	Impuesto a la Renta
FAM	:	Programa de Formación de Agentes Multiplicadores.
FAT	:	Fondo de Apoyo al Trabajador.
FOGAFÍN	:	Fondo Nacional de Garantías de Instituciones Financieras.
FORLAC	:	Formalización de la informalidad.
FOSYGA	:	Fondo de Solidaridad y Garantía
FUPAD	:	Fundación Panamericana para el Desarrollo.

GTM	:	Grupo de Trabajo Multisectorial.
Ley Nro. 28015	:	Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresas.
Ley Nro. 28806	:	Ley General de Inspección de Trabajo.
Ley Nro. 30056	:	Ley que Modifica Diversas Leyes para Facilitar la Inversión.
MAM	:	Periodo de marzo a mayo.
MEF	:	Ministerio de Economía y Finanzas.
MEI	:	Micro Emprendedor Individual.
MIDAGRI	:	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.
MIDIS	:	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
MIGRACIONES	:	Superintendencia Nacional de Migraciones.
MIMYPES	:	Micro, medianas y pequeñas empresas.
MIMP	:	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
MINCETUR	:	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
MINEDU	:	Ministerio de Educación.
MIPYME	:	Micro, pequeña y mediana empresa.
MYPE	:	Micro y pequeña empresa.
MTPE	:	Ministerio de Trabajo y Producción del Empleo.
NIT	:	Normas Internacionales de Trabajo.
OCDE	:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OGEIEE	:	La Oficina General de Evaluación de Impacto y Estudios Económicos.
OGETIC	:	Oficina General de Estadística y Tecnologías de Información y Comunicaciones.
OGPP	:	Oficina General de Planeamiento y Presupuesto.
OIT	:	Organización Internacional del Trabajo.
OMS	:	Organización Mundial de la Salud.
ONP	:	Oficina de Normalización Previsional.
ONU	:	Organización de las Naciones Unidas.
PAP	:	Programa de Apoyo a la Productividad.
PAS	:	Procedimiento Administrativo Sancionador.
PDP	:	Políticas de Desarrollo Productivo.
PEA	:	Población Económicamente Activa.
PED	:	Política Nacional del Empleo Decente.

PEP	:	Permiso Especial de Permanencia.
PEPFF	:	Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización
PFI	:	Programa de Inspección Federal del Trabajo.
PFE	:	Programa Para la Formalización del Empleo.
PILA	:	Planilla Integrada de Liquidación de Aportes.
PLADES	:	Programa Laboral de Desarrollo.
PLAME	:	Planilla Electrónica.
Plan Reto	:	Registro de Trabajadores Obligatorios.
PNMPO	:	Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado.
pp	:	Puntos porcentuales.
PROCADIST	:	Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores.
PRODUCE	:	Ministerio de Producción.
PRONABEC	:	Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo.
PYME	:	Pequeña y mediana empresa.
R4V	:	Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes.
R122	:	Recomendación sobre la política del empleo.
R169	:	Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias).
R189	:	Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas.
R204	:	Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal.
RAE	:	Diccionario de la Lengua Española.
RDCP	:	Régimen Diferenciado de Contrataciones Públicas.
REMYPE	:	Registro Nacional de Micro y Pequeña Empresa.
RLGIT	:	Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.
RIF	:	Régimen de Incorporación Fiscal.
RISS	:	Régimen de Incorporación a la Seguridad Social.
RMV	:	Remuneración Mínima Vital.
SAT	:	Sistema de Información para el Registro Único de Accidentes de Trabajo, Incidentes Peligrosos y Enfermedades Ocupacionales.
SEBRAE	:	Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas.

SIS	:	Seguro Integral de Salud.
SENA	:	Servicio Nacional de Aprendizaje.
SBD	:	Sistema Banca para el Desarrollo.
SIN	:	Sociedad Nacional de Industrias.
SIT	:	Sistema de Inspección de Trabajo.
SJL	:	San Juan de Lurigancho.
SNMPE	:	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.
SNP	:	Sociedad Nacional de Pesquería.
SPP	:	Sistema Privado de Pensiones.
SUNAFIL	:	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.
SUNAT	:	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.
TC	:	Tribunal Constitucional.
TIC	:	Tecnologías de la Información y Comunicación.
TFL	:	Tribunal de Fiscalización Laboral.
TUO	:	Texto Único Ordenado.
UIT	:	Unidad Impositiva Tributaria.
UARM	:	Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
UNGRD	:	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre
WDI	:	The World Development Indicators.
WIEGO	:	Mujeres en Empleo Informal: Globalizado y Organizado.

LISTA DE TABLAS

Tabla Nro. 1: Tasas de Informalidad. Porcentaje total de ocupados venezolanos en Colombia.	19
Tabla Nro. 2: Empleo informal en micro, pequeñas y grandes empresas.	34
Tabla Nro. 3: Sectores principales de la informalidad.	37
Tabla Nro. 4: Beneficios sociales de las microempresas.	52
Tabla Nro. 5: Población ocupada con seguro de salud según tamaño de empresa 2007-2018.	55
Tabla Nro. 6: Antecedentes legislativos.	71
Tabla Nro. 7: Comparación de la Ley Nro. 28015 y el Decreto Legislativo Nro. 1086.	74
Tabla Nro. 8: Test de proporcionalidad del Decreto Supremo Nro. 013-2013-PRODUCE.	77
Tabla Nro. 9: Proceso de negociación	104
Tabla Nro. 10: Constitución de la CNTPE.	105
Tabla Nro. 11: Causales de la informalidad y perfiles estratégicos para la formalización de la MYPE	110
Tabla Nro. 12: Políticas y normas sobre la formalización laboral en Brasil.	112
Tabla Nro. 13: Políticas y normas sobre formalización laboral en Chile.	114
Tabla Nro. 14: Políticas y normas sobre formalización laboral en Colombia.	117
Tabla Nro. 15: Políticas y normas sobre formalización laboral en Costa Rica.	119
Tabla Nro. 16: Políticas y normas sobre formalización en México.	121
Tabla Nro. 17: Cuadro comparativo acerca de las políticas, acciones o incentivos en América Latina.	124
Tabla Nro. 18: Estrategias y planes para la formalización laboral.	129
Tabla Nro. 19: Planes operativos	136
Tabla Nro. 20: REMYPE, PLAME y MACMYPE.	137
Tabla Nro. 21: Tipos de inspección laboral.	142
Tabla Nro. 22: Actuaciones inspectivas.	142
Tabla Nro. 23: Tipos de requerimiento del procedimiento inspectivo.	143
Tabla Nro. 24: Medidas inspectivas.	143
Tabla Nro. 25: Desarrollo de la Conciliación Judicial, Conciliación Administrativa y Conciliación Privada o Extrajudicial.	148
Tabla Nro. 26: Microempresas por rango de trabajadores: Resultados y comparación.	154
Tabla Nro. 27: Microempresas por estrato de ventas: Resultado y Comparación:	154
Tabla Nro. 28: Facturación anual y mensual de las microempresas	160

Tabla Nro. 29: Ordenes de inspección realizadas a microempresas.	166
Tabla Nro. 30: Análisis del <i>paquetazo laboral</i> 2021.	178
Tabla Nro. 31: Hitos y plazos para la modernización del Régimen MYPE.	181
Tabla Nro. 31: Propuesta de texto legal.	212



LISTA DE FIGURAS

Figura Nro. 1: Empleo en las MYPES en el Perú.	3
Figura Nro. 2: Porcentaje de tasa de empleo informal y formal.	5
Figura Nro. 3: Perfil de emprendedores informales nacidos en Lima y provincias.	6
Figura Nro. 4: Motivos por los cuales los empleadores informales no cuentan con un crédito bancario.	7
Figura Nro. 5: Trabajadores registrados en planilla según número de trabajadores del emprendimiento	7
Figura Nro. 6: Evolución de la formalidad e informalidad laboral en el Perú, periodo 2010-2019.	9
Figura Nro. 7: Cálculo de la informalidad laboral en las MYPE 2017-2019.	10
Figura Nro. 8: Porcentaje de número de empresas en el periodo 2019.	11
Figura Nro. 9: Porcentaje de empleo informal en estudios realizados a jóvenes y adultos.	13
Figura Nro. 10: Descomposición del diferencial de ingresos entre hombres y mujeres entre el periodo 2012 a 2018.	14
Figura Nro. 11: Tasa de empleo informal según grupo de edad entre el periodo 2007 a 2018.	14
Figura Nro. 12: PEA ocupada por género, según informalidad laboral, 2019.	15
Figura Nro. 13: Empleo informal en el año 2019.	16
Figura Nro. 14: Tasa de actividad de mujeres y hombres entre el periodo 2008 a 2018.	16
Figura Nro. 15: Porcentaje de jóvenes con empleo formal, informal y desempleo.	17
Figura Nro. 16: Variación de población venezolana según país receptor en el año 2021.	17
Figura Nro. 17: Tipo de actividad de la población venezolana en Colombia.	19
Figura Nro. 18: Población venezolana de acuerdo a su situación laboral.	22
Figura Nro. 19: Tamaño de empresa en la que laboran migrantes venezolanos.	22
Figura Nro. 20: Tenencia de seguro para migrantes venezolanos.	23
Figura Nro. 21: Principales ocupaciones de los inmigrantes y refugiados venezolanos asalariados.	24
Figura Nro. 22: Empleo informal por tamaño de empresa, 2019.	35
Figura Nro. 23: Empleo formal por tamaño de empresa, 2019.	36
Figura Nro. 24: La evolución de la informalidad de personas asalariadas del sector privado, periodo 2005 al 2013.	39

Figura Nro. 25: La evolución de la tasa de empleo informal y tasa de empleo formal, en el periodo 2007 al 2018.	39
Figura Nro. 26: Tasa de informalidad de la población en América Latina, antes de la COVID-19.	40
Figura Nro. 27: Variación interanual del empleo en la categoría de ocupación en América Latina.	41
Figura Nro. 28: Variación de la tasa de ocupación, participación y de ocupados, fuera del mercado laboral y desocupados.	42
Figura Nro. 29: Porcentaje de trabajadores que reportaron 0 ingresos en el mes de abril.	43
Figura Nro. 30: Porcentaje de trabajadores que salieron a trabajar ente abril a julio a 2020.	44
Figura Nro. 31: División de formas de trabajo en el periodo de junio de 2020.	44
Figura Nro. 32: Crecimiento del PBI y variación anual en las tasas de participación y ocupación, 2005-II trimestre 2020 (% y puntos porcentuales).	45
Figura Nro. 33: La evolución del empleo informal en el periodo 2007 a 2019.	47
Figura Nro. 34: Nivel de informalidad laboral de 2007 a 2019.	47
Figura Nro. 35: Evolución de la tasa de empleo informal de 2013 a 2021.	48
Figura Nro. 36: Porcentaje de población asalariada que cuenta con algún tipo de seguro de salud – 2019.	54
Figura Nro. 37: Población ocupada según tipo de seguro de salud – 2019.	54
Figura Nro. 38: Población afiliada a un sistema de pensiones – 2019.	56
Figura Nro. 39: Población ocupada afiliada a un sistema de pensiones – 2019.	56
Figura Nro. 40: Población ocupada afiliada a un sistema de pensiones según tamaño de empresa – 2018.	57
Figura Nro. 41: Porcentaje de trabajadores sindicalizados en América Latina – 2013.	58
Figura Nro. 42: Mujeres y hombres ocupados según tamaño de empresa en el 2018.	63
Figura Nro. 43: Porcentaje mensual de notificaciones de accidentes de trabajo mortales, periodo 2020 – 2021.	64
Figura Nro. 44: Porcentaje mensual de notificaciones de accidentes de trabajo, periodo 2020 – 2021.	64
Figura Nro. 45: Agentes que forman parte del tripartismo	103
Figura Nro. 46: Porcentaje de trabajadores empleados en la economía informal en Latinoamérica – 2021.	112
Figura Nro. 47: Vías para la transición a la economía formal en América Latina y el Caribe.	125

Figura Nro. 48: Momentos básicos para una efectiva regulación:	127
Figura Nro. 49: Ciclo de gobernanza regulatoria	128
Figura Nro. 50: Flujograma del procedimiento de inspección.	141
Figura Nro. 51: Porcentaje de trabajadores ingresados a planilla – periodo 2011 a 2019.	162
Figura Nro. 52: Demanda de trabajadores registrados en el Régimen Privado General, periodo 2019 - 2020.	163
Figura Nro. 53: Demanda de trabajadores registrados para las microempresas, periodo 2019-2020.	163
Figura Nro. 54: Demanda de trabajadores registrados para el régimen laboral de la construcción civil, periodo 2019-2020.	164
Figura Nro. 55: Demanda de trabajadores registrados para el régimen agrario, periodo 2019- 2020.	164



INTRODUCCIÓN

La presente investigación se encuentra fundamentada en analizar la importancia de los Planes de Formalización que se encuentran regulados en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (RLGIT) y establecer su emergencia para el fomento de la formalidad laboral de las microempresas en el régimen MYPE, puesto que la informalidad laboral en tiempos de pandemia ha ido incrementado a diferencia de los años anteriores; es por ello que este trabajo se encuentra dirigido a poder aportar con una propuesta legislativa que reduzca la informalidad laboral en las microempresas.

En ese sentido, lo que se procura es distinguir los Planes de Formalización que se materializarían a través de los Convenios de Formalización, el que serviría como una herramienta *ex ante*, debido a su naturaleza preventiva, y con ella fomentar la formalidad laboral de las microempresas desde su acreditación como tal; asimismo, en casos *ex post*, sea una herramienta utilizada por los inspectores laborales para la inserción a la formalidad de aquellas empresas que vienen incumpliendo con la normativa sociolaboral.

Así pues, la presente pesquisa busca coadyuvar con el análisis del ordenamiento laboral nacional e internacional que posibilite el aporte de conocimiento jurídico nuevo, en el que se hará uso de las fuentes del derecho del trabajo, con la finalidad de brindar una solución a la problemática que ha venido generando la informalidad laboral en el régimen especial de las MYPE y beneficiar así a los agentes del mercado, orientando dicho instrumento en beneficio de los trabajadores (quienes son la pieza más endeble de toda relación laboral), empleadores (quienes desconocen o ignoran la importancia de aplicar las normas sociolaborales) y operadores del Derecho.

Por esa razón, uno de los objetivos de esta investigación es definir la importancia de los Planes de Formalización como herramienta *ex ante* y *ex post* a la acreditación a la REMYPE, con la finalidad de promover la formalización laboral en las microempresas, determinando su factibilidad y brindando una propuesta legislativa para su aplicación, puesto que, se debe de recalcar la importancia del reconocimiento de los Planes de Formalización, ya que es una condición necesaria, es por ello que este instrumento debe de ser considerado el eje para el fomento de la formalidad y no solo como una estrategia a implementarse.

En el primer capítulo se abordará la actual realidad de la informalidad laboral que atraviesa las microempresas reguladas en la ley MYPE en nuestro país, para ello se realizará un sumario recuento de investigaciones realizadas con anterioridad acerca de la informalidad laboral, que nos permita advertir el estado de la cuestión a fin de brindar nuestra opinión acerca de las medidas imprescindibles para contribuir con el fomento de la formalidad laboral; asimismo, se brindará un análisis estadístico sobre el tema a nivel nacional. Aunado a ello, se brindará un análisis acerca del estancamiento que ha sufrido la informalidad laboral en las microempresas a lo largo de los años, brindándose así un análisis a los derechos sociolaborales incumplidos por los empleadores a consecuencia de la informalidad laboral. Además, se pretende realizar un recuento de la evolución legislativa de este régimen y su naturaleza jurídica; debido a ello, dentro del presente capítulo se verificará la relación existente entre la informalidad laboral y el régimen MYPE.

En el segundo capítulo abordaremos la situación actual de los Planes de Formalización, donde precisamos si la misma tiene naturaleza preventiva o inspectiva; asimismo, analizaremos el enfoque legal estratégico de la formalización laboral de las MYPE, verificando la existencia de políticas públicas implementadas en América Latina, para realizar un posterior análisis y comparación de las políticas implementadas en nuestro país. Aunado a ello, se analizarán los Planes de Formalización y su articulado en el Reglamento de la Ley General de Inspección de trabajo.

Finalmente, en el tercer capítulo nos enfocaremos en determinar la importancia y emergencia de los Planes de Formalización como instrumento preventivo e inspectivo, a efectos de exponer los motivos por los cuales se pueda determinar la necesidad de su aplicación *ex ante* y *ex post* a partir de una herramienta beneficiosa para el fomento de la formalidad laboral en las microempresas. Asimismo, se analizará la problemática difusión de los instrumentos creados para fomentar la formalización de este sector; en tal sentido, se resalta la emergencia de los Planes y Convenios para fomentar la formalización de este régimen especial que alberga el mayor porcentaje de informalidad.

LA AUTORA.

CAPÍTULO I

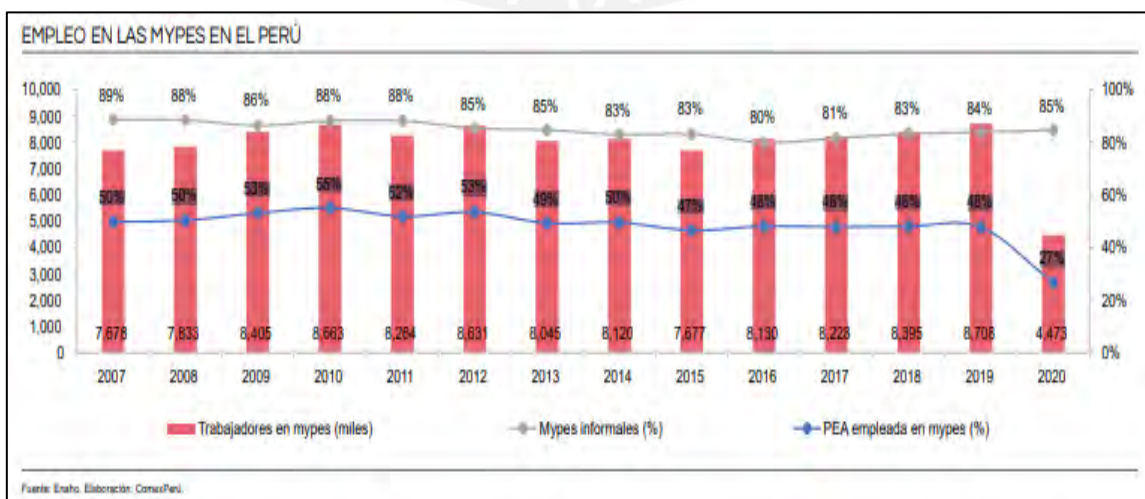
1. LA IMPLICANCIA DE LA INFORMALIDAD LABORAL EN LAS MICROEMPRESAS FORMALES

De acuerdo al reporte realizado por Comex (2021) “las MYPE emplearon a 4.5 millones de trabajadores en el 2020, un 48.6% menos que el año anterior. Este nivel de empleo representa, aproximadamente, un 26.6% de la población económicamente activa (PEA) en el país. Es decir, en [el] 2020, casi una de cada cuatro personas que participaron en el mercado laboral trabajaron en una mype. Esto significó una reducción de 21.2 pp en el porcentaje de la PEA que laboraba en una mype, lo cual se explicaría por el cierre masivo de negocios y la reducción tanto en la productividad como en demanda.” (párrafo 3)

Resulta importante resaltar lo señalado anteriormente, ya que, *ex ante* a la crisis de la COVID-19, se advirtió, que el 84% eran MYPES informales, que empleaban a aproximadamente 8,708 millones de trabajadores; es decir, el 48% de la PEA se encontraba laborando en una MYPE informal.

Sin embargo, para el 2020, aproximadamente 4,473 millones de personas se encontraban trabajando en una MYPE; esto es, que el 27% de la PEA se empleaba en las mismas; por otra parte, las MYPE informales se incrementaron en 1 pp, en comparación con el año anterior, ya que este porcentaje se hallaba en 84%, resultando un incremento en las MYPE informales.

Figura Nro. 1: Empleo en las MYPES en el Perú.



Fuente: ENAHO (2020)

Así pues, de acuerdo a la Figura Nro. 1, la informalidad laboral en las MYPE a raíz de la crisis sanitaria se ha incrementado, situación que resulta alarmante, ya que, retrotrayéndose a la última modificación de la Ley MYPE¹, este porcentaje de informalidad no se había visto desde los años 2012 y 2013.

En base a lo señalado, se ha podido precisar que la informalidad laboral en las MYPE viene siendo una problemática difícil de contrarrestar, toda vez que se observa que en dicho sector aquella se ha estancado en cifras porcentuales realmente alarmantes, no habiendo una mejora significativa en la última década; ante este acontecimiento cuestionable surge la necesidad de retomar el tema, a fin de comprender porque la informalidad laboral en las MYPE se encuentra en demasía.

Por tanto, es indispensable partir de la definición de tal fenómeno con la siguiente pregunta: ¿Qué es la informalidad laboral? Pues bien, a fin de responder tal cuestión, es necesario remontarnos a los antecedentes de la interrogante a tratar.

La concepción “sector informal” se acuñó a través del informe realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo en Kenya, aquello en atribución al artículo publicado por el economista Keith Hart realizado en Ghana. (OIT, 2019)

El informe de la OIT, consistió en mostrar que la problemática del trabajo no se enfoca solo en el desempleo, sino, primordialmente, en aquellos trabajadores que estando ocupados reciben un ingreso insuficiente; es decir, las personas que cuentan con bajos recursos económicos sobreviven realizando actividades a baja escala, sin que ello implique realizar actividades delictivas; no obstante, a menudo dichas actividades son realizadas al margen de la ley.

La resolución de la CIT 2002 propuso el término “economía informal” en lugar del utilizado anteriormente, “sector informal”, para describir mejor el gran alcance y diversidad del fenómeno en todo el mundo. En lugar de una definición específica, el marco suministró parámetros para comprender la economía informal como “todas las actividades que, en la legislación o la práctica, no

¹ Decreto Supremo Nro. 013-2013-PRODUCE.

recaen en el ámbito de mecanismos formales o estos son insuficientes”. (OIT, s.f., p. 4)

Así pues, la 17ª CIET estableció que el “empleo informal” hace referencia a aquel número total de trabajos que se encuentran en la informalidad realizadas para empresas que pertenecen al sector informal, formal o en el hogar, que se desarrolla en un tiempo de referencia determinada.

En esa línea, Cuadros (2019) señala que la informalidad laboral en el Perú cuenta con diferentes aspectos² con los que se podría advertir la existencia de incumplimientos en algunos de estos tipos de regulaciones, por ello, este autor manifiesta que no se puede considerar que la informalidad laboral bordea el 72.5%, ya que solo se analiza a la población que cuenta con un trabajo dependiente que no se encuentre en planilla.

Sin embargo, de acuerdo a las cifras mostradas por la INEI (2020) precisan que, existe un 62,3% de población con empleo informal, existiendo un 90,8% de empleo informal en una empresa de 2 a 10 trabajadores, por lo tanto, este porcentaje comprende a los asalariados que señala Cuadros; de este modo, podemos manifestar que las microempresas generan la mayor cantidad de trabajadores informales.

Figura Nro. 2: Porcentaje de tasa de empleo informal y formal.



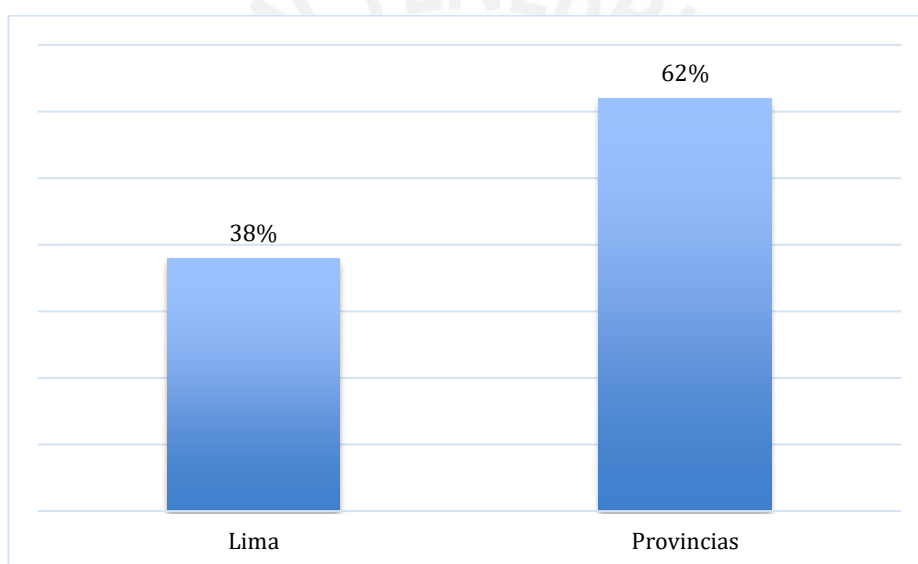
Fuente: INEI, ENAHO (2020)
Elaboración: OIT (2020)

² Estos aspectos son: laborales, tributarios, registrales, municipales y entre otros.

Por esta razón, el ser formal en uno de los aspectos que menciona Cuadros (2019) no implica que se disgregue de manera homogénea a las otras vertientes; puesto que, el permanecer en la informalidad laboral, no implica encontrarse en la informalidad en los demás aspectos, ya que, de acuerdo al giro y a las necesidades del negocio, este empleador irá ingresando a la formalidad.

Por consiguiente, para un mayor entendimiento, debemos de aproximarnos al perfil del emprendedor de los negocios informales, la que se encuentra constituida por individuos de nivel socioeconómico C, quienes, en su mayoría son nacidos en provincia³ (OIT, 2014, p. 6).

Figura Nro. 3: Perfil de emprendedores informales nacidos en Lima y provincias.

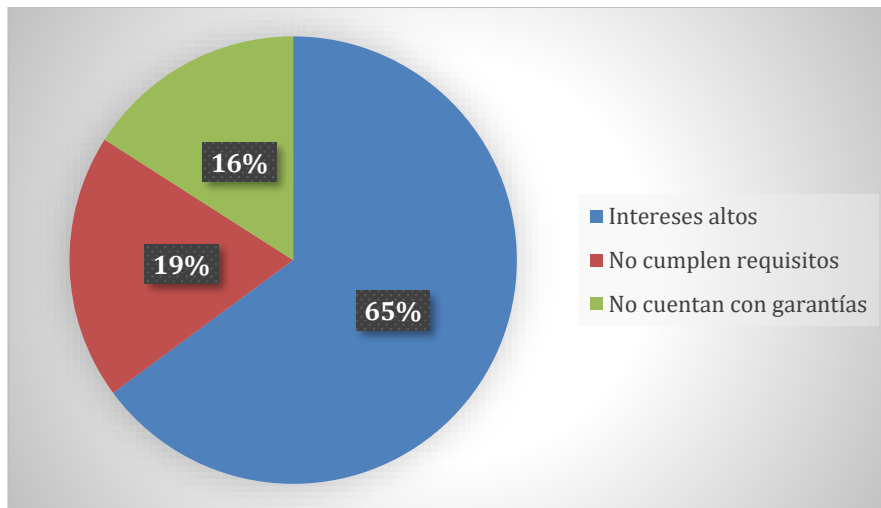


Fuente: OIT (2014)
Elaboración propia.

Asimismo, el 64% de estos emprendedores iniciaron sus negocios con capitales pequeños propios, ya que acceder a un préstamo bancario no es accesible para aquellos que no cuentan con una posición acomodada. Subsecuentemente, en la encuesta realizada por la OIT (2014, p. 10) se advirtió que el 61% de este sector no ha accedido a un crédito bancario debido a considerar que los intereses son muy elevados, el 18% porque no cumplen con los requisitos necesarios para obtenerlo y el 15% no cuentan con garantías suficientes.

³ Aproximadamente un 62%.

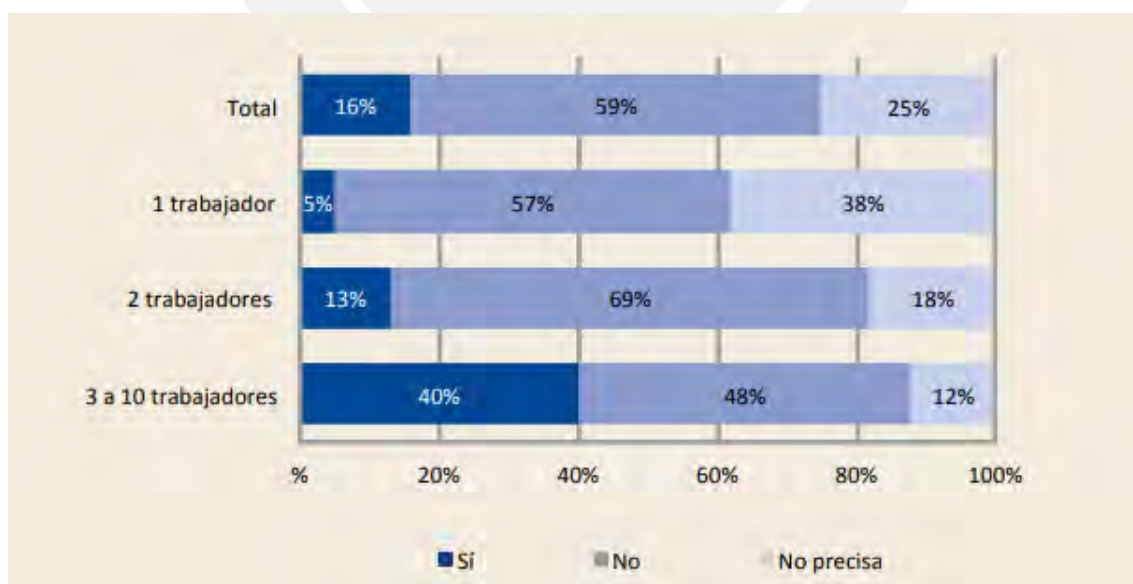
Figura Nro. 4: Motivos por los cuales los empleadores informales no cuentan con un crédito bancario.



Fuente: OIT (2014)
Elaboración propia.

Aunado a ello, se advierte que, la informalidad de estos negocios se relaciona a la situación laboral que mantienen con sus trabajadores, ya que el 59% de estos emprendedores no ha registrado a sus asalariados en planilla; sin embargo, se registró que estos si cumplen con pagar sus impuestos (OIT, 2014, p. 16)

Figura Nro. 5: Trabajadores registrados en planilla según número de trabajadores del emprendimiento



Fuente: OIT (2014)

Bajo este contexto, se ha podido observar que la informalidad laboral es parcial, ya que la formalización de este sector se irá plasmando de forma progresiva, las mismas que

atenderán a determinados objetivos económicos empresariales que nacen del giro del negocio y el desarrollo en el mercado de este agente económico, resultando conveniente que estas empresas transiten de dicha faceta de informalidad a la formalización, a efectos de obtener algún beneficio que coadyuven a la productividad y crecimiento empresarial de los mismos.

A modo de ejemplo, el perfil del emprendedor de los negocios informales decide constituir su empresa a fin de cumplir con entregar facturas que le son solicitadas por sus clientes, ello no implica que aquel tramitará su respectiva licencia para poder funcionar en el distrito en el que se localiza el negocio, o, que decidirá ingresar a sus trabajadores en planilla; puesto que, la decisión de constituirse tributariamente nace de una obligación como agente económico y no como, iniciativa propia.

Por todo ello, el presente capítulo, se centra en abordar la esfera del empleo informal en el ámbito de las microempresas y cómo es que la informalidad se presenta en distintos niveles; asimismo, determinaremos la participación de los agentes económicos en dicho mercado laboral y cuál es el impacto del empleo informal en las condiciones laborales de las microempresas, ya que, como veremos con posterioridad, son estas las congregan la mayor parte de la informalidad laboral en el Perú.

Bajo esa premisa, el siguiente apartado desarrollará la informalidad laboral del sector formal de las microempresas registradas; por lo que el primer aspecto tratado en dicho acápite refleja cómo es que el mismo se ha venido manifestando en el ámbito informal.

1.1. EL ÁMBITO DE LA INFORMALIDAD LABORAL

Según, la OIT (2017) la informalidad se conceptualiza como un fenómeno multidimensional que abarca tanto factores económicos, estructurales, institucionales y políticos; en ese sentido, la informalidad en su contenido amplio y diverso advierte una heterogénea realidad económica y social.

Por otra parte, Arce (2004) expresa que la informalidad puede tener distintos niveles que van surgiendo de acuerdo a la periodicidad con la que se elaboran las regulaciones, es por ello que, podemos advertir que en el sector informal económico coexiste la informalidad empresarial e informalidad laboral, siendo la última consecuencia de la primera; ya que si una empresa continua en el ámbito de la informalidad las relaciones laborales que se desprendan de la misma, se llevará a cabo fuera del margen de la ley.

De acuerdo a lo expuesto, podemos concluir que el nivel de informalidad laboral se desprende del grado de la informalidad empresarial, y no de forma inversa, ya que, como se señaló en el párrafo precedente, la formalidad laboral no deviene necesariamente de la formalidad empresarial, puesto que este último, resulta ser necesaria para el emprendedor pues la actividad económica es fundamental en la vida empresarial de la microempresa, lo que no resulta indispensable en el caso de la formalidad laboral.

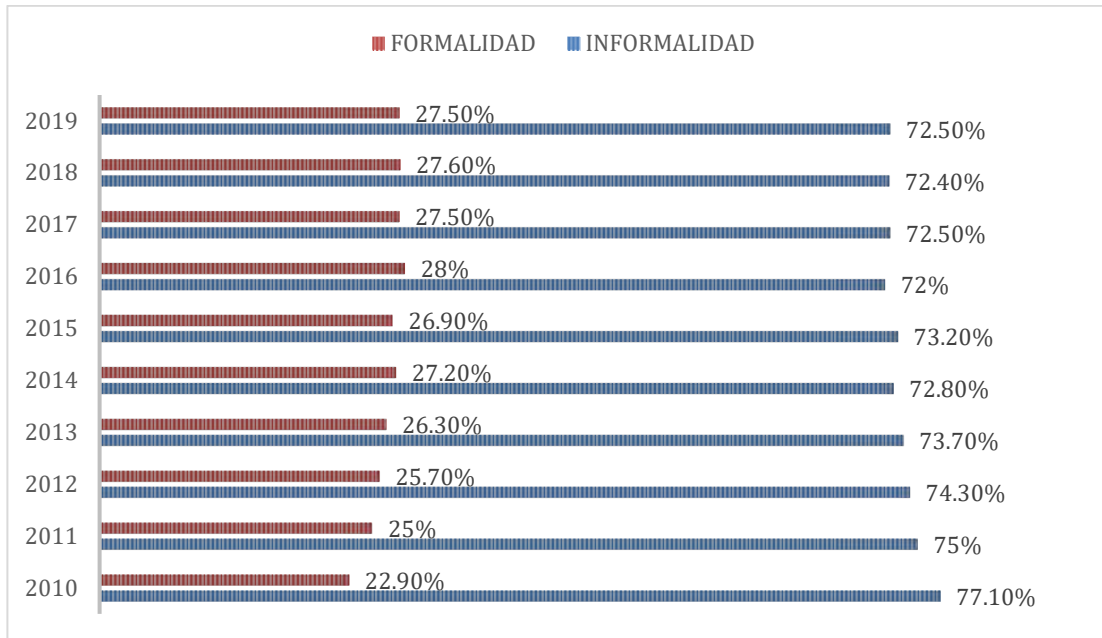
Bajo la misma línea, De Soto (1987) expresa que “De manera amplia, el sector informal de la economía abarca a las personas, empresas y transacciones que se realizan al margen de las normas legales y las obligaciones tributarias establecidas para regular la actividad económica” (pág. XVIII); desde este punto de vista, en lo referido al sector informal laboral en el caso de la microempresa, ello se desprende cuando la misma, incumple con el ordenamiento vigente para con sus trabajadores.

Aunado a ello, se puede interpretar que la informalidad laboral en el ámbito de las microempresas registradas “Se origina cuando los beneficios son menores a los costos laborales que conlleva a circunscribirse al marco legal y normativo” (BCRP, 2015). Es decir, la microempresa no considera que ser formal en cuestiones laborales coadyuve a un mayor beneficio que los menores costos laborales de los cuales ya está predeterminado.

De hecho, ello se puede observar, que la participación de los llamados informales se mantiene en el tiempo, puesto que, en el 2010 esta se encontraba en el 77.1% a diferencia del 2019, que llegó al 72.6%; registrando un aumento del 0.4% en el 2015; por tanto, podemos advertir que en estos 10 años la mediana porcentual de la informalidad laboral en la población económicamente activa (PEA) se ha mantenido en 73.6%, lo que resulta preocupante cuando hablamos de que los mismos, conllevan a la vulneración de los derechos laborales.

Sin embargo, no podemos dejar de lado que estas cifras responden al número de trabajadores que son partícipes de las unidades económicas del sector informal o económica informal; no obstante, a diferencia de aquellos trabajadores de la economía informal, el empleo informal refiere aquellos que laboran en unidades económicas que se encuentran dentro de un marco legal, constituido formalmente. (Hilasca & Palacios, 2018)

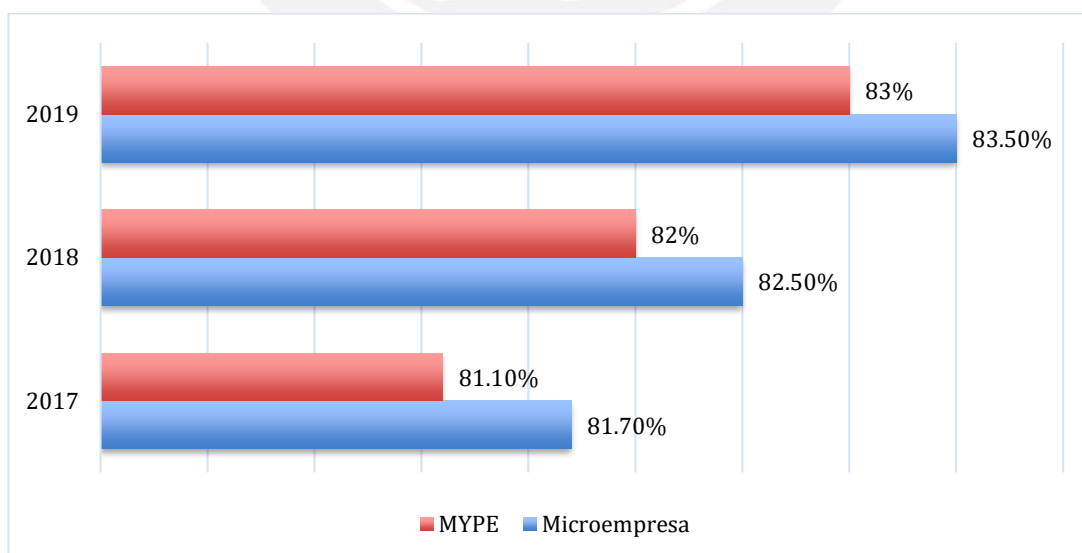
Figura Nro. 6: Evolución de la formalidad e informalidad laboral en el Perú, periodo 2010-2019.



Fuente: INEI – ENAHO
Elaboración propia

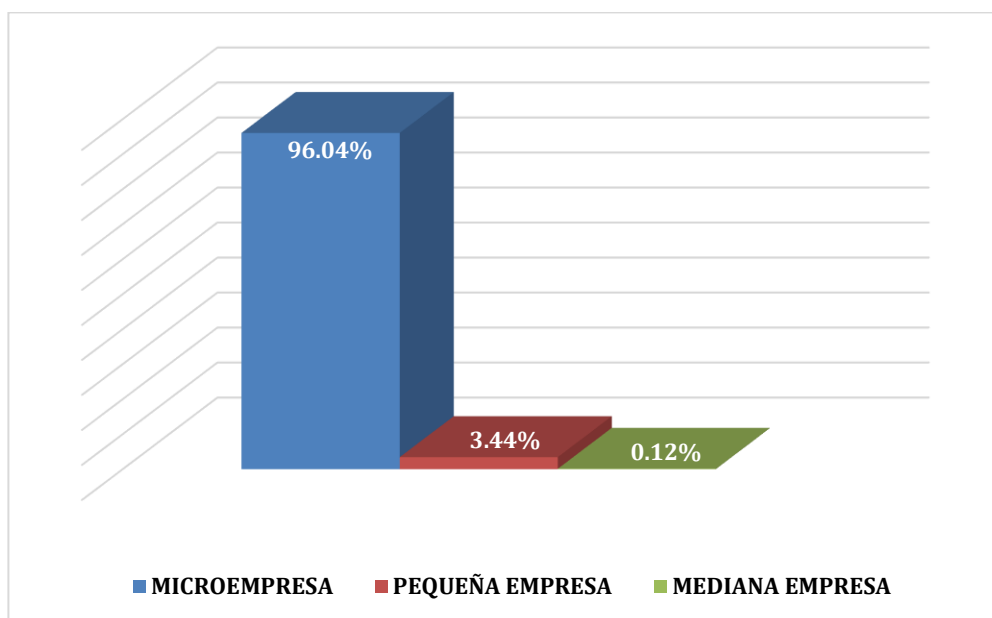
De este modo, dicha situación tiende a materializarse en las microempresas, puesto que se puede advertir, de la mediana porcentual de los últimos 3 periodos, que el mismo se encuentra en el 82.6%, asimismo, de una estimación de informalidad laboral en las MYPE realizadas por la INEI – ENAHO se observa que la informalidad laboral abarca en mayor magnitud a las microempresas, puesto que tan solo en el 2019 llegó a existir un 83.5% de informalidad en este tamaño de empresas.

Figura Nro. 7: Cálculo de la informalidad laboral en las MYPE 2017-2019.



Fuente: INEI – ENAHO
Elaboración propia

Figura Nro. 8: Porcentaje de número de empresas en el periodo 2019.



Fuente: Ministerio de Producción
Elaboración propia

En suma, se aprecia que la mayor concentración del empleo asalariado radica en las microempresas del sector económico informal; por lo que dicha problemática abarca con mayor dimensión a los trabajadores que laboran en aquellas unidades económicas.

En tal sentido, no cabe duda que la informalidad resulta alarmante toda vez que afecta desfavorablemente el desarrollo económico y la producción de los empleados, aunado a una situación de bajos ingresos.

En efecto, partiendo de un criterio laboral, la informalidad conlleva a un estancamiento de la vinculación laboral, puesto que, no se aplica, completa o parcialmente, con la normativa actual (Velapatiño.y otros, 2017); en razón de ello, la OIT precisó que el trabajo informal incorpora a los siguientes tipos de individuos ocupados:

- Individuos que trabajan por cuenta propia.
- Personas que cuentan con negocios propios en el sector informal y empleadores.
- Personas que trabajan junto a su entorno familiar.
- Personas que pertenecen a las cooperativas de productores en el sector informal.

- Personas asalariadas que cuentan con trabajo informal en empresas informales, formales o en el hogar.
- Personas que trabajan para producir bienes dirigidos al empleo de su hogar.

Es así que, podemos advertir que la informalidad laboral se desarrolla en mayor escala en la esfera de las microempresas ya que esta congrega buena parte de la magnitud de la PEA.

Es por ello que, Longhi (1998) ha conceptualizado al trabajo informal como aquella desobediencia, absoluta o parcial, de la legislación actual; este autor afirma que la informalidad se provoca a razón del quebrantamiento de la armonía entre el marco legal y la actividad laboral que se encuentra normada, entre la regulación que realiza el Estado y el trabajo sobre aquella labor. (Sánchez & Chafloque, 2019)

Bajo la misma línea, Sánchez & Chafloque (2019) hacen hincapié en 3 particularidades de la informalidad laboral en el país, las que son:

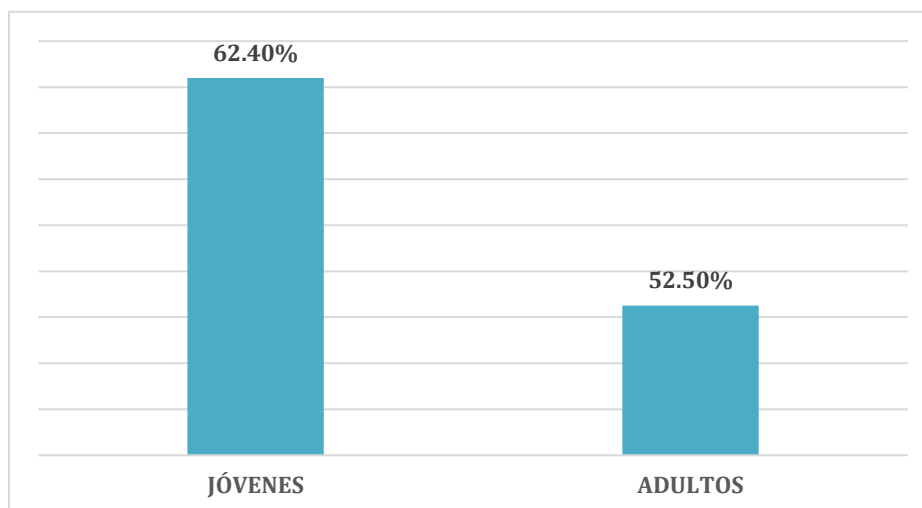
- Informalidad que se deriva del mercado laboral.
- Dinamismo entre la oferta y la demanda laboral.
- Informalidad como fruto de la intercomunicación entre el proceso de movilización-producción y la estructura de la labor peruana a contraste de la estructura y proceso de empleo que se direcciona por la empresa formal e internacional.

Por consiguiente, la esfera de la informalidad en este sector parte de la premisa de que el mercado laboral se compone por trabajadores formales e informales, que operan en base a la oferta laboral del mismo, lo que no es otra cosa que la mano de obra puesta a disposición en función a las necesidades productivas de la empresa, es decir, la fuerza de trabajo a cambio de un salario.

En tal sentido, resulta lógico que, en América Latina y el Caribe, los habitantes activos, que hacen referencia a más de la mitad de la población, laboren en el mercado informal, por ello, los jóvenes trabajadores son mayormente conducidos a empleos informales. Es así que, en el año 2016, de una encuesta realizada a jóvenes pertenecientes a este sector se obtuvo que el 62.4% tenían empleos informales; asimismo, de un estudio

realizado a adultos latinoamericanos, el 52.5% contaban con empleos informales. (OIT, 2013)

Figura Nro. 9: Porcentaje de empleo informal en estudios realizados a jóvenes y adultos.



Fuente: OIT
Elaboración propia

Es de notar que, los jóvenes en edades de 15 a 19 años cuentan con la tasa más alta de informalidad, informalidad que va disminuyendo conforme los jóvenes transitan a la edad adulta. Es así que, para gran parte de este sector (aproximadamente el 70% de los casos) el ingresar a trabajar al mercado laboral es empezar con empleos informales.

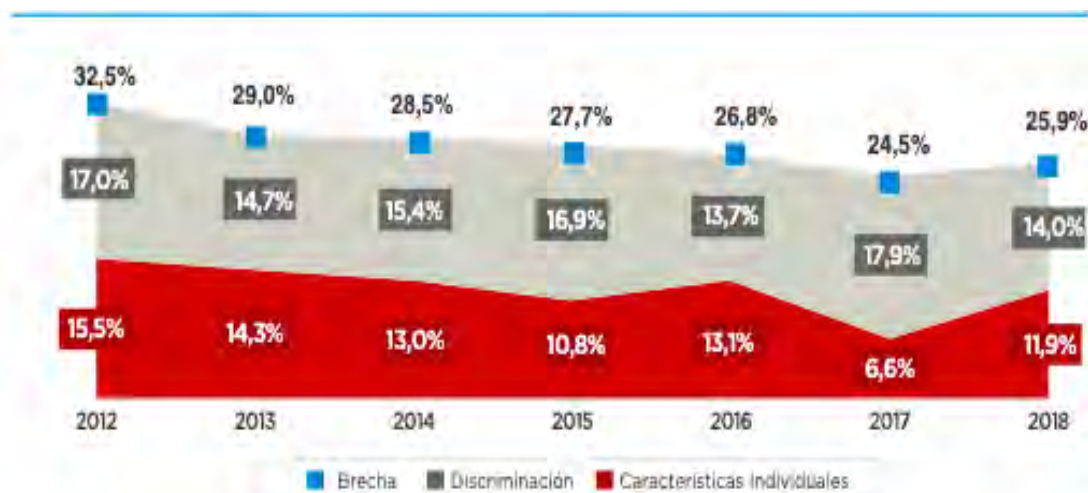
Por esta razón, se puede precisar que, la tasa de desempleo para aquellos jóvenes se encuentra entre el 20% en tan solo el tercer trimestre del año 2019, cifra que no se ha visto desde 1990. Asimismo, más del 60% de los jóvenes trabajadores cuentan con un empleo informal.

Como se ha mostrado, la informalidad laboral evidencia la derrota de toda administración pública y legal, puesto que todo lo formulado y aplicado no ha servido para hacerle frente; debido a ello, el mercado laboral informal se posiciona cuando los trabajadores son persuadidos a reducir sus derechos laborales, precarizando la protección social de la fuerza de trabajo; es por ello que, los jóvenes y las mujeres son quienes tienden a encontrarse en este sector económico laboral.

Sobre este último, la feminización del mercado de trabajo, en palabras de Standing (1989, p. 1093) se ha debido a la abundante incorporación del sexo femenino al mercado laboral, que se acompañó de la tendencia a eliminar ciertas regularizaciones con la finalidad de favorecer el empleo.

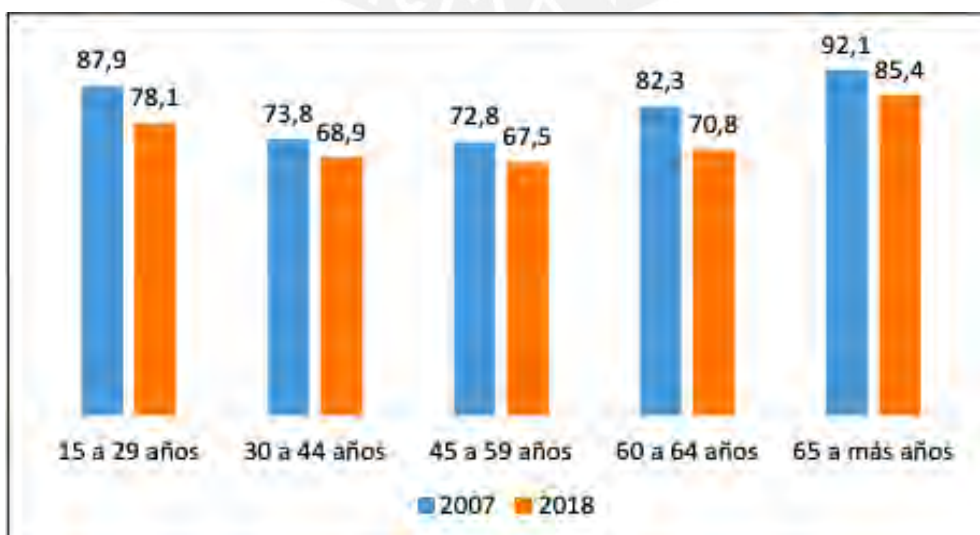
A pesar de ello, actualmente las mujeres siguen experimentando diversos problemas para acceder a empleos decentes; o, habiéndolo conseguido, perciben remuneraciones menores que el de sus compañeros del sexo masculino, quienes laboran en el mismo puesto laboral. Así pues, se ha advertido que, en el 2018, por cada S/. 100 soles adquiridos por un hombre, una mujer, con las mismas características y funciones laborales, recibía S/. 74.10 soles.

Figura Nro. 10: Descomposición del diferencial de ingresos entre hombres y mujeres entre el periodo 2012 a 2018.



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE, 2019)
Elaboración: Banco Interamericano de Desarrollo

Figura Nro. 11: Tasa de empleo informal según grupo de edad entre el periodo 2007 a 2018.



Fuente: INEI-ENAH0 2007 y 2018

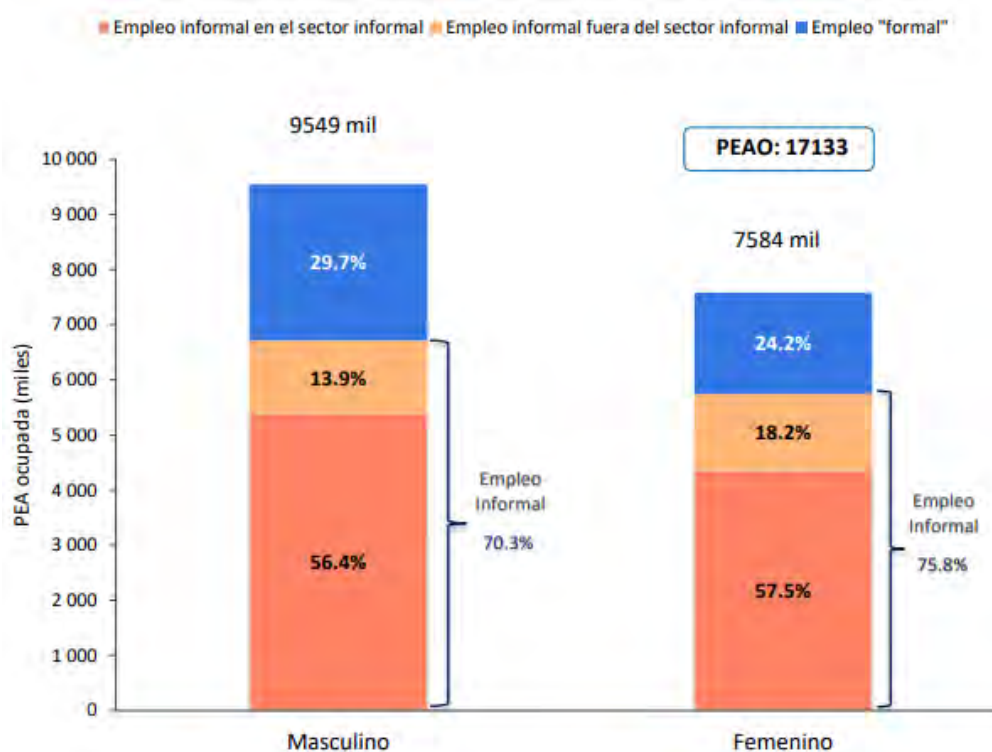
Elaboración: Tenorio, D. (2020)

Por lo tanto, se ha podido precisar que encontrar trabajo es mucho más difícil para las mujeres y jóvenes en todo Latinoamérica, es por ello que, muchas veces cuentan con presencia excesiva en la informalidad y en condiciones de vulnerabilidad.

Es así, que podemos advertir que la participación de las mujeres a diferencia de los varones es mayor en las microempresas, lo que se traduce en una brecha de género en cuanto a salarios y beneficios sociales, ya que son las microempresas aquel sector informal económico donde las mujeres desempeñan un trabajo remunerado que evidencia empleos más vulnerables y menos estables.

En consecuencia, en el año 2019, se ha podido advertir que el 75,8% de las mujeres, que forman parte de la PEA ocupada, cuentan con empleos informales; mientras que, la cifra de varones trabajando para este sector asciende a un 70,3%. (INEI, 2020, p. 09)

Figura Nro. 12: PEA ocupada por género, según informalidad laboral, 2019.



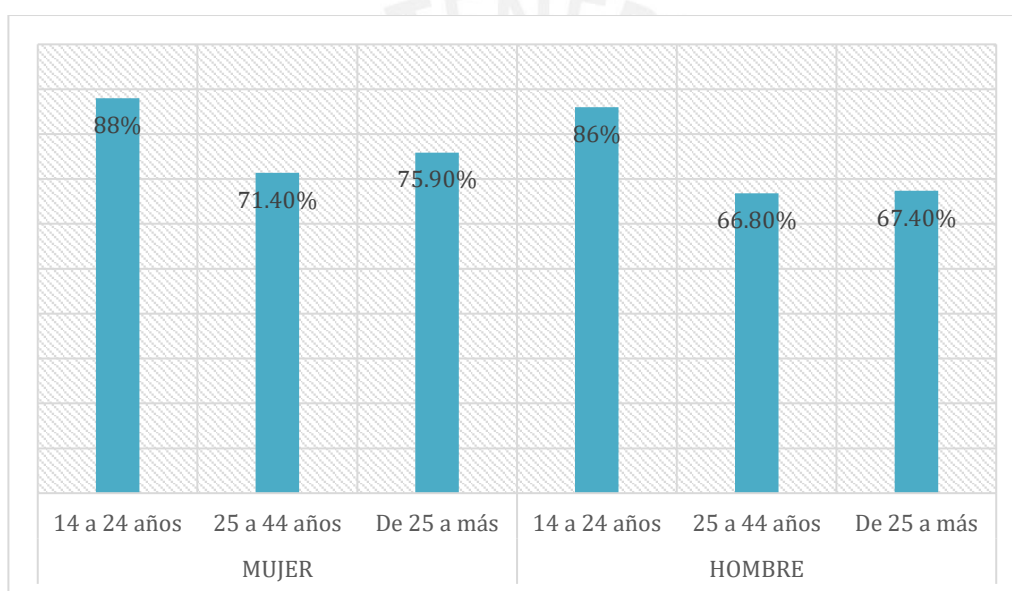
Fuente: INEI-ENAH0 (2020)

En consecuencia, la informalidad en el mercado laboral femenino se desprende con mayor resalte en las microempresas ya que se puede advertir de data estadística que son los sectores de servicios, manufactura y otros que tienden a contratar mujeres

puesto que en la actualidad aún existen sesgos que feminizan determinados puestos laborales.

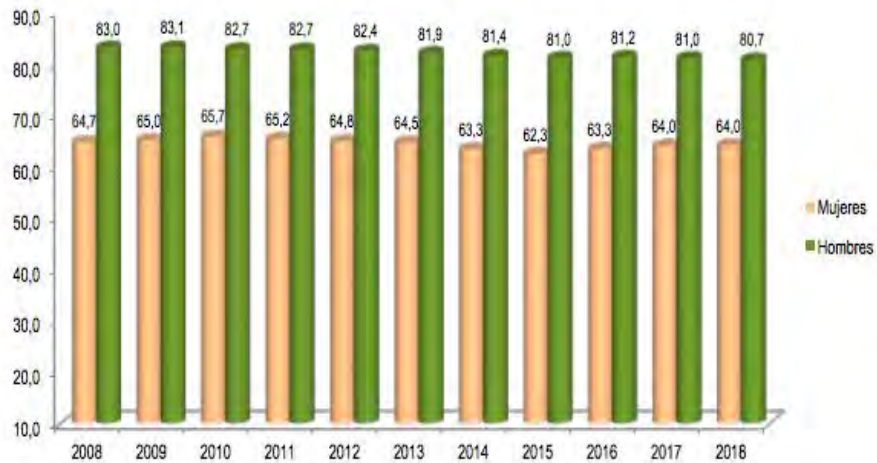
Aunado a ello, son las mujeres la que en su mayoría concilian la vida familiar con el trabajo, lo que indirectamente las induce a excluirse de la formalidad laboral en la búsqueda de poder sobrellevar el rol familiar y el empleo; por lo que, una flexibilización en la misma, genera percibir menores ingresos económicos y desempeñar al mismo tiempo aquellos roles que se encuentran estereotipados, es decir, una informalidad inducida que acarrea un menor salario en el mercado laboral.

Figura Nro. 13: Empleo informal en el año 2019.



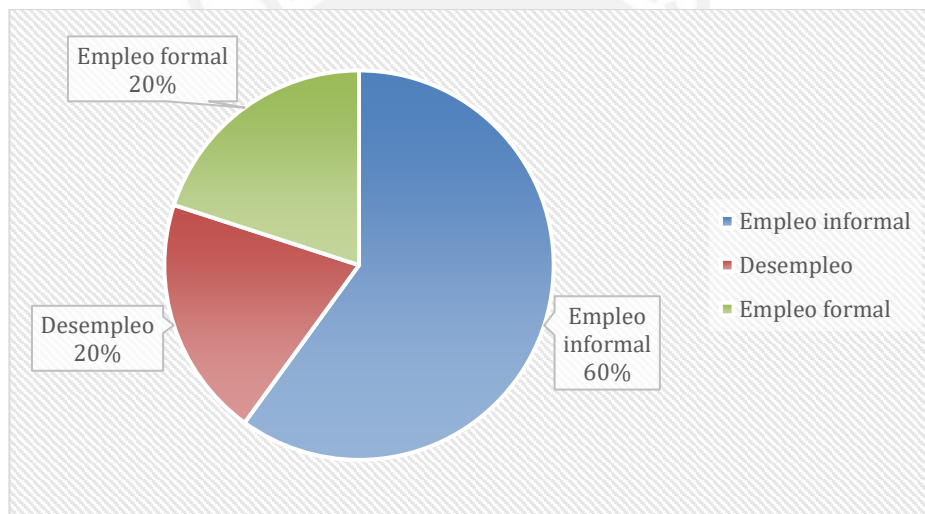
Fuente: INEI – ENAHO
Elaboración propia

Figura Nro. 14: Tasa de actividad de mujeres y hombres entre el periodo 2008 a 2018.



Fuente: INEI – ENAHO (2018)

Figura Nro. 15: Porcentaje de jóvenes con empleo formal, informal y desempleo.



Fuente: INEI (2020)
Elaboración propia

Sumado a ello, es preciso señalar que nuestro país ha recibido a inmigrantes venezolanos como resultado de la crisis política, social y económica que viene desarrollándose en la República Bolivariana de Venezuela, quienes se han visto forzados a migrar, en su mayoría, a países vecinos.

Bajo este postulado, la migración venezolana en Sudamérica, ha conllevado un impacto notable en ámbitos como el social y el económico, destacando también en los ámbitos de la salud, educación y sobre todo en el trabajo, y no necesariamente ha tenido un efecto del todo positivo para todos los países que los recibieron.

Figura Nro. 16: Variación de población venezolana según país receptor en el año 2021.



Fuente: R4V (2021).

*En el caso de Aruba, Canadá, Costa Rica, Curazao, EEUU, España y Trinidad y Tobago las cifras no son exactas, sino, por el contrario, son aproximadas.

Es así que, Colombia es aquel territorio que ha recibido una superior cantidad de inmigración venezolana, debido a ser países fronterizos, ya que se han registrado aproximadamente 1'842,390 refugiados; asimismo, es preciso resaltar que este conteo no toma en cuenta a aquellos inmigrantes sin estatus migratorio regular, por lo que, podemos considerar que las cifras señaladas son más altas.

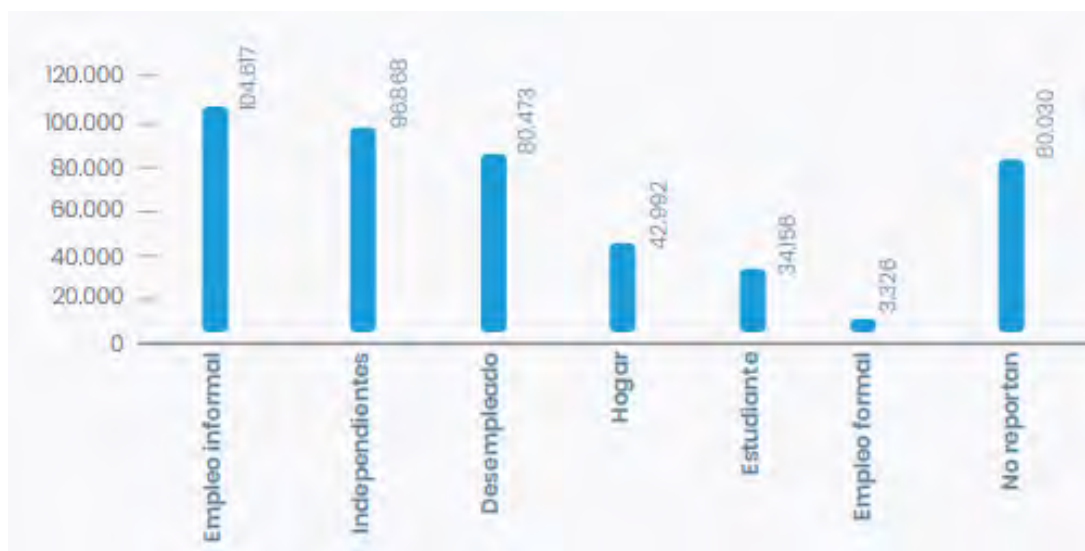
Debido a ello, Pinto, L. & otros (2018) señala que “La coyuntura de inmigración de individuos provenientes de Venezuela hacia Colombia es un fenómeno social de alto impacto en la realidad sociopolítica”, por este motivo, Therán, M. (s.f.) precisa que, esta migración, ha generado gran preocupación respecto al mercado laboral, ya que consideran que un trabajador extranjero podría desplazar al trabajador nacional de su empleo.

A esto, se debe de traer a colación lo señalado por Koechlin, J. & otros (2021) quien precisa que:

desde el Ministerio del Trabajo se han evidenciado pocas acciones encaminadas a fortalecer o promover la vinculación laboral de los venezolanos en los sectores públicos y privados del Estado colombiano y que, además, respeten el principio en virtud del cual no se deben afectar los índices de empleo en las regiones del país.

De hecho, según estudios realizados por Santiago, D. (2019) la migración surgida generó elevadas propuestas y contratos de inmigrantes venezolanos en el sector laboral colombiano, lo que generó una reducción de la formalidad, ya que se advirtió contrataciones de 100,000 a 300,000 venezolanos que no cuentan con documentos o con Permiso Especial de Permanencia (PEP).

Figura Nro. 17: Tipo de actividad de la población venezolana en Colombia.



Fuente: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (2018)

Así pues, en el 2018, aproximadamente 104,617 venezolanos cuentan con empleo informal y solo el 3,326 laboraba en un empleo formal; sin embargo, aproximadamente 80,030 no reportan tipo de actividad alguna; por lo que, se podría advertir, que muchos de ellos podrían pertenecer al mercado informal.

Tabla Nro. 1: Tasas de Informalidad. Porcentaje total de ocupados venezolanos en Colombia.

Periodo	Tasa de informalidad tamaño establecimiento (1)	Tasa de informalidad pensiones (2)	Tasa de informalidad riesgos laborales (3)
Julio 2014 – Junio 2015	56,8%	61,7%	63,2%

Julio 2015 – Junio 2016	58,5%	72%	70,6%
Julio 2016 – Junio 2017	62,2%	77,7%	75,7%
Julio 2017 – Junio 2018	70,9%	88,3%	87,2%
Julio 2018 – Junio 2019	71,4%	89,4%	88,2%

(1) Ocupados informales según clasificación del DANE (2009).

(2) Ocupados no cotizantes a un fondo de pensiones.

(3) Ocupados no afiliados a una aseguradora de riesgos laborales.

Elaboración: Farné, S. & otros (2020).

En síntesis, de los porcentajes anteriores, se puede advertir que la informalidad es crítica para esta población foránea, ya que se encuentran cerca al 90% de informalidad, lo que, para Farné, S. & otros (2020) denota que los contratos laborales no cuentan con garantías sociales en empresas, que, en principio, aparentan formalidad.

Desde este punto de vista, Colombia, en el marco del Proyecto Migración Venezuela (2020), insertó el PEPFF, Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización, el cual está dirigido a la regularización de la mano de obra venezolana, de carácter excepcional y temporal, que se encuentra en condiciones migratorias irregulares, sin antecedentes penales o judiciales y que cuentes con una oferta de trabajo.

Siendo que, para acceder a él, tanto el empleador como el trabajador deben cumplir requisitos que demuestren la aptitud del trabajador venezolano para desempeñar una labor específica en el mercado formal, así como del empleador de ofrecer una oferta laboral con todas las garantías que el Estado exige, trabajo en condiciones adecuadas, remuneración suficiente, el disfrute de beneficios sociales, el acceso a la seguridad social.

Por su parte, la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD) y Eco Analítica (2019) señala que no ha surtido efecto y ello se debe al desconocimiento de los

empresarios respecto a los requisitos necesarios para contratar mano de obra extranjera; además, para estos migrantes, se ha dificultado legalizar su permanencia en este país, que ha generado que no cuenten con los documentos necesarios para trabajar formalmente, situación que ha favorecido a la labor informal.

Circunstancia que no ha sido diferente para nuestro país, ya que existen aproximadamente 1'286,464 venezolanos registrados por la Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones), siendo el Perú, el segundo país con mayor recepción de inmigrantes venezolanos; conforme se ha revisado de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V)⁴.

Es así que, se ha podido advertir una gran problemática para la integración de la población migrante al mercado laboral, tanto de mano de obra calificada como no calificada, quienes desde el inicio de las olas migratorias se han visto expuestos a situaciones complejas tales como:

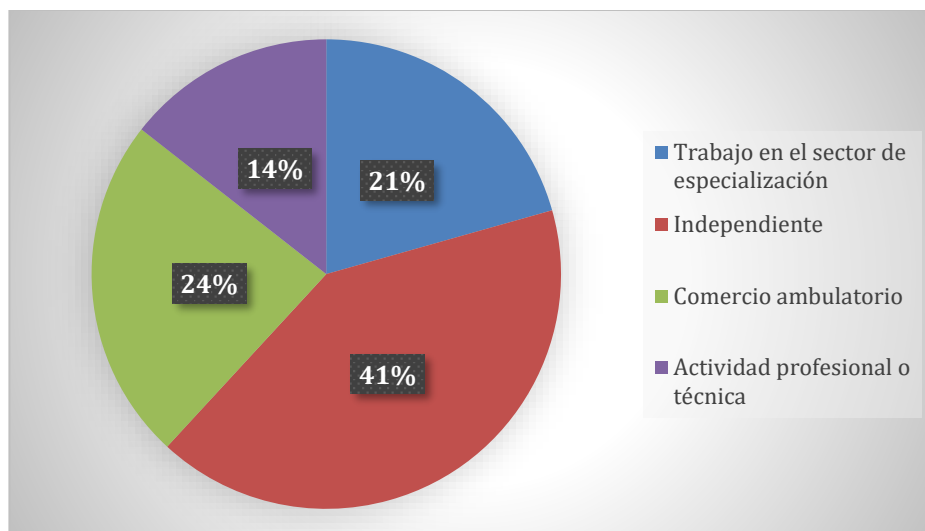
- a. Empleo de mano de obra de mediana y alta calificación en labores no calificadas en puestos de trabajo precarios.
- b. Continuo abuso de índole laboral por parte de los empleadores (jornadas de trabajo excesivas, remuneraciones por debajo del mínimo, desvinculación incausadas sujetas a la discrecionalidad del empleador, etc.).
- c. Acceso, en su mayoría, al mercado laboral informal y tendencia a migrar de trabajos dependientes informales a independencia informal (ambulantes).
- d. Discriminación y actos de hostigamiento sexual bajo la condición de continuidad laboral o pago de remuneraciones.
- e. Trámites burocráticos y sumamente engorrosos y caros para alcanzar cierta regularidad en el estatus migratorio y acceso a trabajos estables y “dignos”, entre otros.

En este aspecto, es preciso recalcar que Equilibrium – Centro para el Desarrollo Económico (CenDE) citado por Andina (2021) señala que el 68% de venezolanos en nuestro país cuenta con un trabajo; sin embargo, solo el 20% de este porcentaje trabaja

⁴ Figura Nro. 12: Variación de población venezolana según país receptor en el año 2021.

en el sector de su especialización, el 40% trabaja de forma independiente, el 14% se dedica al comercio ambulatorio y el 23% labora en actividades profesionales o técnicas.

Figura Nro. 18: Población venezolana de acuerdo a su situación laboral.



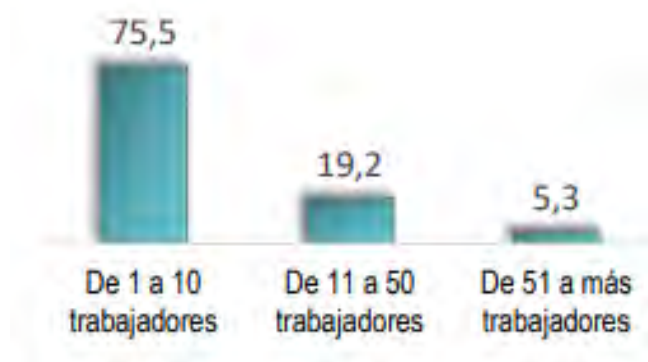
Fuente: CenDE citado por Andina (2021)
Elaboración propia

De este modo, este estudio también precisa que el 83% de la población venezolana situada en nuestro país se encuentra en la informalidad, existiendo 3 factores importantes por los que los empleadores deciden contratar mano de obra venezolana en lugar de la peruana:

- i. Salarios inferiores al salario mínimo.
- ii. No responsabilidad jurídica como empleadores.
- iii. No reconocimiento de derecho laborales.

Además, cifras preocupantes saltan a la vista desde la Encuesta Dirigida a la Población Venezolana (ENPOVE – INEI, 2018), pudiéndose apreciar que un 88.5% de los trabajadores venezolanos dependientes no tiene contrato, aproximadamente un 75.5% trabaja en microempresas que tienden a la informalidad y cerca de un 94.2% de estos trabajadores migrantes no tiene acceso a la seguridad social generada a partir de los aportes patronales.

Figura Nro. 19: Tamaño de empresa en la que laboran migrantes venezolanos.



Fuente: ENPOVE – INEI (2018)

Figura Nro. 20: Tenencia de seguro para migrantes venezolanos.



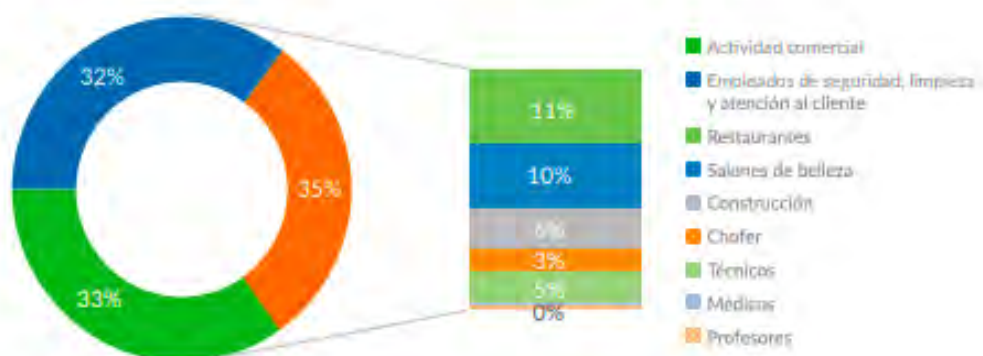
Fuente: ENPOVE – INEI (2018)

Efectivamente, la migración es un tema del día a día, que ha tenido que ser atendido por las normas internacionales y nacionales, ello con el fin de brindar facilidades e incentivar el empleo formal de los extranjeros, así como el acceso a la seguridad social; sin embargo, podemos advertir que muchas de estas medidas resultarán insuficientes si es que los países involucrados en estas olas migratorias no asumen un papel protagónico a través de una regulación acorde a las circunstancias.

Debido a ello, ha sido necesario precisar, la situación tan compleja de los inmigrantes venezolanos y la problemática que los envuelve, situación que debe ser atacada por varios frentes, sobre todo a nivel de políticas públicas, que generen flexibilización normativa y operatividad de las instituciones públicas con miras a un mercado laboral formal más accesible; más aún si tomamos en consideración que las microempresas son las principales creadoras de empleo en nuestro país.

Asimismo, en el estudio realizado por Acción Contra el Hambre (2020) se señala que, aproximadamente el 86% de inmigrantes y refugiados venezolanos que laboran en nuestro país lo hacen para microempresas.

Figura Nro. 21: Principales ocupaciones de los inmigrantes y refugiados venezolanos asalariados.



Fuente: PLADES/UARM (2019)

Como se puede advertir, la informalidad laboral se adscribe negativamente al progreso económico, la producción de cada trabajador y el bienestar social; puesto que los altos niveles de informalidad generan menor productividad, por ende, un menor salario y una desigual distribución de los ingresos.

Por esta razón, la baja productividad de los trabajadores del sector informal evidencia una brecha frente a los trabajadores del sector formal, toda vez que limita a los primeros a la transición laboral en aras de la formalidad; es por ello que, es el Estado quien debe de interesarse más en este sector y otorgar herramientas que fomenten el amparo de cada agente económico, a la formalidad laboral.

En relación a ello, es necesario traer a colación lo señalado por Silupú (2019), quien manifiesta que, “el pequeño empresario percibe que no es necesaria la formalización laboral porque, en el corto plazo, esta le genera mayores costes laborales y no visualiza los beneficios que podría obtener a largo plazo”.

Entonces una microempresa que se encuentra en la faceta de la informalidad laboral evalúa el costo–beneficio de las cargas laborales a corto plazo, en ese sentido, en su noción de formalización no observa un impacto positivo en las finanzas de la empresa, ya que, considera que no percibirá un beneficio de ello; esto quiere decir que continúa

siendo parte de aquellas microempresas que de manera voluntaria prefieren seguir dentro de la informalidad laboral.

Es así que, se ha podido verificar por la Organización Internacional del Trabajo, que las MYPE son primordialmente las fuentes de trabajo en América Latina; sin embargo, 6 de cada 10 trabajadores se encuentran en índole informal (OIT, 2014).

Asimismo, mediante el Informe MIMYPES, nuestro país congrega aproximadamente 2,3 millones de empresas, de las que, el 96.04% se han acreditado como microempresas, 3.44% como pequeñas empresas y 0.12% como medianas (Ministerio de Producción, 2019).

De ahí que, en el 2019 el número de empresas formales registradas dentro del régimen MYPE superan en cifras los resultados de los 2 últimos años, formalizando a 13,872 micro y pequeñas empresas.

Por otro lado, “Según datos de la SUNAT, la informalidad de las MYPE asciende al 84% cifras que prácticamente no ha variado por más de diez años.” (Comex, 2019), ya que, efectivamente, la problemática de la informalidad laboral comprende en gran dimensión a las MYPE, puesto que son las que reúnen gran parte del movimiento económico del Perú.

Cabe destacar que, el porcentaje mayor de empresas registradas que forman parte del Régimen Especial MYPE, son las microempresas, no obstante, dicha formalidad no ha logrado reducir la informalidad laboral en aquellas, ya que se advierte que ambas han crecido paralelamente.

Por cierto, en un estudio elaborado por el Banco BBVA (2017) se precisa que los agentes que normalmente se han considerado como causales de la informalidad laboral son:

- La débil fiscalización laboral, ya que disminuye la probabilidad de penalizar a los infractores por no cumplir con la legislación.
- La baja productividad de los trabajadores, ya que no hace rentable su contratación bajo las condiciones que la ley exige.
- La percepción de que los beneficios de ser un trabajador formal no son lo suficientemente atractivos.
- La insuficiente demanda laboral en el sector formal de la economía.

En efecto y de acuerdo a la información del BBVA, fuera del ámbito normativo, podemos afirmar que las causas de la informalidad son reducidas a la percepción y el conocimiento del empresario, quien decide sobreponer el costo-beneficio de la actividad de su empresa sobre los costes laborales que nacen de una relación de dependencia.

Por ende, no es menos cierto que el Estado brinda herramientas que incentiven a la formalización de las microempresas en las diversas etapas de la informalidad; es así, que mediante los instrumentos de promoción de las MYPES, las microempresas pueden acceder a dichos beneficios de la Ley MYPE, para ello, es preciso contar con el Certificado vigente de inscripción al Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (REMYPE) la que tiene como fin acreditar que cada empresa cumpla con las características que establece este régimen, pudiendo así acogerse a los beneficios que ofrece este sector, que favorece de estos una vez haya sido registrado en este instrumento de promoción.

Empero, al parecer este instrumento de fácil acceso no ha sido autosuficiente para establecer estrategias que comprueben la información presentada, puesto que, el acogerse a la REMYPE para gran parte de empresarios resulta ser sencillo.

Sin embargo, la problemática sobresale cuando se analiza la percepción y conocimiento que tiene este agente del mercado (empresario) acerca de los accesos y beneficios que se le otorga por acogerse a este régimen, ya que limita sus conocimientos solo a la reducción de costos laborales, estancándose así en la economía informal laboral.

Es así que, a este agente del mercado le resulta necesario recurrir a especialistas legales y contables, a fin de entender los términos de orden normativo y los beneficios que coadyuvan del mismo y otorgados por su acreditación ya que su conocimiento en esta materia es limitado, además, de una revisión sucinta, se puede precisar que las leyes en materia laboral existentes son complejas y no se encuentran cronológicamente estructuradas.

Por consiguiente, consideramos que el establecimiento de este régimen especial MYPE, alude a los beneficios laborales mínimos no ha coadyuvado a reducir significativamente la informalidad laboral, puesto que el mismo, no aborda su principal causa, los cuales devienen de los escasos niveles de producción que se registran en las secciones empresariales con menor tamaño.

En tal sentido, es evidente que en este sector económico los trabajadores se encuentran en condiciones laborales precarias, donde la prioridad es generar mayores ingresos económicos a corto plazo y no la de producir empleo decente, por lo que afecta negativamente los derechos fundamentales del trabajo, ya que continúan voluntariamente, siendo formales en lo que les resulte necesario.

De hecho, existen diferentes investigaciones que tocan la problemática de la informalidad laboral en las MYPES, en consecuencia, resulta necesario revisar aquellos precedentes respecto a la informalidad laboral, a efectos de poder realizar un diagnóstico que infiera en la necesidad de un plan de formalización que pueda ser implementado.

1.1.1. ANÁLISIS DE INVESTIGACIONES RELACIONADAS A LA INFORMALIDAD LABORAL DE LAS MYPES

Estudios han tratado de enmarcar la informalidad laboral reflejando la importancia que tiene la sociedad en esta problemática, demostrándose así que las posibles soluciones que se han establecido no logran ser lo suficientemente adecuadas o no hay un buen enfoque; debido a ello, realizaremos un breve análisis de las pesquisas realizadas a dicha problemática.

Códova, J. (2017) en su tesis titulada “La inspección sociolaboral en la micro y pequeña empresa del sector informal laboral: hacia la aplicación de la Medida de Formalización Laboral por los inspectores de trabajo y la implementación de los planes de Formalización para los empresarios”⁵, se planteó como objetivo principal analizar si el Reglamento de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, se encuentra redactado adecuadamente, todo ello en aras de determinar si este cuerpo normativo es idóneo para la implementación de Planes de Formalización, analizando los principios del sistema inspectivo y comparándolo con referencias en América Latina.

Esta pesquisa concluyó que, los Planes de Formalización deberían de ser planteadas como una herramienta jurídica que primordialmente acompañe a una disposición que se aplique por cada inspector de trabajo, en el que se pueda agregar un elemento por el cual, tanto empleadores como trabajadores, se vean beneficiados por las medidas inspectivas, puesto que, con ella no solo se debería buscar evitar una multa, sino

⁵ Tesis para optar el grado de Magíster en derecho de la empresa de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

también establecer mejoras de aspectos de cada gestión, administración de empresas o mejorando la vida cotidiana de cada trabajador.

Esta medida permitiría que, se creen ambientes laborales en donde exista un cumplimiento perdurable; asimismo, posibilite desde el sistema de inspección laboral, la reducción notoria de los grados de informalidad laboral, puesto que la misma ha sido pensada como un instrumento jurídico para la formalización.

Así pues, podemos resaltar de este trabajo de investigación, que la definición de los Planes de Formalización no se ha extendido en el Reglamento de la Ley de Inspección del Trabajo; es decir, en la actualidad no hay un rasgo característico en el que se establezca las cuestiones que deberían ser tratadas en dichos Planes como tal, ya que solo se ha determinado como una medida inspectiva realizada posteriormente de las actuaciones previas y antes de las actuaciones del procedimiento administrativo sancionador (PAS).

Es por ello que, concordamos con el autor cuando señala que estos planes no han sido desarrollados actualmente, puesto que, este cuerpo normativo no contempla un artículo o anexo en el que se desplieguen los formatos de estos Planes de Formalización.

Además de ello, consideramos que este concepto no debería encontrarse reflejado en el artículo planteado puesto que no es una medida inspectiva, ya que, conforme su naturaleza, esta herramienta debería de servir para promover el régimen MYPE.

En atención a ello, estos Planes de Formalización deberían de aplicarse desde el nacimiento de las microempresas, con la finalidad de reducir la informalidad; es decir, el empleador no esperará a la realización de una inspección para tomar en consideración los Planes de Formalización.

Rojas, J. (2020) en su tesis titulada “Planes estratégicos de la SUNAFIL y la formalización laboral en el Sector Comercio en Chimbote 2019”⁶, tuvo como objetivo establecer la relación de los Planes de Formalización de la SUNAFIL y la formalización laboral en el sector comercio en la ciudad de Chimbote 2019, y si estos resultan eficaces y funcionan para erradicar la informalidad laboral en esta ciudad.

⁶ Tesis para optar al grado de Maestro en Gestión Pública por la Universidad César Vallejo.

La investigación concluyó que, un 65% de la población encuestada estima que los Planes Estratégicos no son idóneos resultando ineficiente para erradicar la informalidad laboral en el sector comercio de dicha ciudad, puesto que la SUNAFIL no se encuentra cumpliendo con su rol fiscalizador y orientador.

En consecuencia, de esta investigación se puede rescatar que se admite la relación entre los Planes Estratégicos y la Formalización Laboral, detallando que los errores de estos Planes tienen consecuencia en la formalización laboral.

Por ello, coincidimos con el autor al señalar la relación que tienen ambas variables y consideramos que los Planes de Formalización deberían de ser una medida preventiva que tengan como finalidad fomentar la formalidad desde el nacimiento de la micro y pequeñas empresas (es decir, desde la inscripción de estas en la REMYPE), solo de esa manera podrá ser un instrumento útil para los operadores del derecho.

Asimismo, las microempresas ya acreditadas deberían encontrarse obligadas a hacer uso de estos Planes de Formalización con la finalidad de educar y orientar a los empresarios y trabajadores.

David, C.; Moreno, J. & Gavilanes, E. (2019) en su tesis titulada “Alternativas de Solución para la formalización del empleo en la ciudad de Pasto 2009-2015”⁷, tuvieron por objetivo formular alternativas de solución para la formalización del empleo en la ciudad de Pasto, del país colombiano, utilizando como tipo de estudio el cualitativo, mixto y cuantitativo con un enfoque explicativo, el mixto, cuantitativo y cualitativo con un enfoque explicativo, documental y propósito, usando como población de estudio a expertos del Mercado Laboral de la ciudad de Pasto con la finalidad de lograr gran cantidad de información que sirva como aporte.

La investigación concluyó que el empleo es una problemática que cuenta con gran dificultad para ser controlada, por lo que no debería de ser comprendida como la variable económica que mida el crecimiento o la ejecución económica, puesto que la formalización del empleo incluye cambios principales más relevantes, uno de ellos es la superposición de labores económicas específicas de género, es decir, el supuesto de que el monto de suscribir contratos con mujeres es más elevado que antes, o más difícil de administrar.

⁷ Tesis para optar el título de especialista en gerencia en gobierno y gestión pública en la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Además, se debe de sumar el alto grado de flexibilidad laboral que conlleva años de reformas que legalizaron el subempleo y los pagos por debajo del sueldo mínimo, entre otros; y, también se debe de considerar los altos ingresos y la evasión de impuestos y aportes al sistema.

Es por ello que, a fin de mejorar la calidad del trabajo, cada institución debe de bregar junto a los actores del mercado laboral a fin de establecer estrategias que coadyuven a reducir las brechas que enfrentan los empleadores para ingresar al mercado formal, evaluando y reconociendo en los Planes de Formalización las características y las determinaciones de la informalidad, a fin de que, a partir de ella se generen soluciones que varíen positivamente el empleo.

En consecuencia, se ha podido rescatar de la presente investigación que hay una necesidad de alternativas de solución para fomentar la formalidad para ambos países; de hecho, nuestro país, de conformidad con las políticas, planes estratégicos de formalización laboral y en atención a las facultades otorgadas a las instituciones que velan por el cumplimiento del ordenamiento jurídico laboral, ha regulado los Planes de Formalización como una medida inspectiva.

Sin embargo, esta no coadyuva a la formalización de las empresas, ya que en la mayoría de los casos no es utilizada por la autoridad o, si fue propuesta es el empleador quien termina optando por la subsanación ante el requerimiento, y ante el incumplimiento de aquel decide pagar la infracción previo al PAS, dando paso a la omisión de la ejecución de los Planes de Formalización ya que el mismo nunca se llevó a cabo.

Santander, C. (2013) en su tesis titulada “Estrategias para inducir la formalidad de la MYPE de la industria gráfica- offset por medio de gestión competitiva”⁸, se propuso como objetivo la presentación de una manual que se encuentre orientado a las MYPE de la Industria Gráfica Ofset, la cual serviría como planeamiento ante la informalidad que vive este sector, asimismo, usó como instrumento competitivo un esquema con las propuestas de políticas públicas y Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) que son otorgadas por diferentes organismos públicos.

La pesquisa concluyó que, nuestro país tiene una vasta cantidad de microempresas, predominando así ante otros regímenes. Es por ello que existe una relación estrecha

⁸ Tesis para optar el grado de Magíster en derecho de la empresa con mención en Gestión Empresarial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

entre el crecimiento de las MYPE y el crecimiento económico del Perú, sin embargo, estas no cuentan con un adecuado reconocimiento a la capacidad productiva.

Por otro lado, si bien las instituciones nacionales estipulan y promueven normas y políticas públicas orientadas a mejorar la competitividad y promover a las micro y pequeñas empresas a obtener oportunidades formales, los emprendedores aún no han utilizado las herramientas proporcionadas debido a su baja proliferación y disgregación; además, estas regulaciones y políticas cambian constantemente y no constituyen un objetivo a largo plazo.

Por lo tanto, no existe un plan diseñado para obtener la formalidad de las MYPE y/o combinar los esfuerzos de orientación nacional con un enfoque estandarizado para los emprendedores, y siempre que la ley lo requiera, debido a ello, las MYPE serán superficialmente formales.

Sin embargo, no se halla un estándar uniforme para determinar el grado de formalidad de una microempresa, lo que afectará la condición de los trabajadores que dependen de ella.

Finalmente, determina que, a través de las capacitaciones y el apoyo, los emprendedores pueden mantenerse alejados del comportamiento informal. En tal sentido, fomentar la formalidad y la competitividad de la micro y pequeña empresa puede disminuir la problemática social referente al subempleo y la evasión tributaria.

En efecto, concordamos con la opinión brindada por la autora al determinar que existe una gran necesidad de establecer medidas que erradiquen la informalidad; puesto que, ya se vienen desarrollando leyes y políticas que tienen la finalidad de promover la formalidad de las MYPE.

Empero, no existe un instrumento que acompañe a las microempresas en el camino a la formalización a efectos de que conozcan la importancia de transitar de la económica informal a la formal, y de ese modo siendo animados a ser formales.

Ruiz, H. (2017) en su tesis titulada “La remuneración mínima vital y la informalidad laboral de las microempresas en el mercado Cruz de Motupe del Distrito S.J.L, 2016”⁹, se propuso como objetivo establecer la relación existente entre la remuneración mínima

⁹ Tesis para optar el grado de abogado en la Universidad César Vallejo.

vital (RMV) y la informalidad laboral de las microempresas en el sector restaurantes del mercado Cruz de Motupe del Distrito de San Juan de Lurigancho (SJL).

Aquella pesquisa tuvo un punto de encuentro con la presente tesis, puesto que, al afirmar que, el trabajo asalariado que se contempla en nuestra legislación tiene una negativa influencia directa, con la informalidad laboral; puesto que, si bien los restaurantes se encuentran constituidos debidamente e inscritos, los trabajadores de estos muchas veces no se encuentran en planilla, por lo que, se puede afirmar que no perciben la RMV.

Esta precisión no es observada por la administración, ya que entre los requisitos de la constitución y el desarrollo de la actividad empresarial no se contempla la relación con la formalidad de los trabajadores, por lo que, a nuestro criterio, existe un vacío legal que desprotege tanto a empleadores como a trabajadores, y que incrementa la informalidad laboral ya que no existe una herramienta preventiva de formalización que se encuentre relacionada a la acreditación del empresario al régimen MYPE.

Galicia, S. (2017) en su tesis titulada “Derecho e informalidad: explicaciones alternativas a la relación entre el derecho laboral y la informalidad a partir del caso de Gamarra”¹⁰, se propuso como objetivo plantear la complicada relación existente entre el Derecho y la informalidad, enfatizando en la materia laboral. Así pues, empleó como método de investigación el cualitativo, incluyendo como instrumentos de análisis las entrevistas semiestructuradas y la observación de campo; asimismo, empleó el caso de Gamarra con la finalidad de brindar una reflexión sobre el objetivo planteado.

Esta pesquisa concluyó informando que, a pesar de que el régimen MYPE cuenta con diez años desde su creación, se ha podido precisar que estas no han tenido el impacto esperado; que, asimismo, el derecho laboral cuenta con funciones complejas que muchas veces no han sido abordadas en nuestro país, en tal sentido, seguir culpando de los infortunios que puede sufrir el mercado laboral solo coadyuva a fortalecer un enfoque parcial sobre este fenómeno.

Además, estima que las políticas que tienen como finalidad la reducción de la informalidad, es por ello que, tienen que contar con un marco legal amplio en aras de concluir adecuadamente la etapa de transición a la formalidad, en la que aparentemente

¹⁰ Tesis para optar el grado de abogado en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

no solo hay estancamiento, sino un crecimiento que debe preocuparnos, puesto que existe gran diferencia porcentual de año tras años.

Es preciso recalcar que, el autor señala que el derecho laboral necesita de un análisis mucho más profundo, a fin de establecer formas para erradicar la informalidad laboral desde nuestro marco legal; además, señala que es necesario que las MYPE transicionen, puesto que el impacto que se ha buscado no ha traído los resultados esperados, opinión con la que concordamos.

En ese sentido, precisamos que, las normas existentes influyen de manera positiva y negativa en la reducción de la informalidad; por ello, a fin de evitar la influencia negativa, con la presente investigación se analizará la necesidad de que el empresario sea inducido a la formalidad desde su acreditación a fin de que coadyuve a su reducción a nivel nacional.

1.1.2. EL ESTANCAMIENTO EN LA INFORMALIDAD LABORAL DE LAS MICROEMPRESAS

Levy, S. (2018) y una amplia literatura anterior precisan dos respuestas a esta problemática:

- i) Reducida productividad por parte de las empresas y trabajadores.
- ii) Autoexcluirse, ya que consideran que obtienen mayores beneficios perteneciendo al sector informal que al formal.

En este aspecto, el autor, sostiene dicha postura señalando que se asignan grandes recursos de capital y trabajadores a empresas improductivas que no aportan gran valor en la economía, de tal manera que esta mala asignación de recursos impacta en la productividad; es decir los trabajadores están empleados en empresas que no agregan gran valor, puesto que se destina demasiados recursos de capital a empresas que son ineficientes; en otras palabras, una mala asignación de recursos, repercuten en una productividad estancada. (Levy, S., 2018)

Bajo esta óptica, es evidente que el bajo nivel de productividad y competitividad en las microempresas se desprende de la mala asignación de recursos puesto que existe recursos humanos que se encuentran cualificados; no obstante, si los empresarios no necesitan de estos trabajadores, existirá un excedente de propuestas para estos profesionales, por ende, sus salarios y la demanda disminuirán.

Es por ello, que muchas veces los trabajadores de las microempresas tienden a percibir un salario menor o igual a la RMV, anulando, por un lado, la accesibilidad para las prestaciones de pensiones y salud, así como también la libertad sindical y derechos sociolaborales que devienen de una relación laboral.

Sobre ese postulado, se puede advertir que, en el 2018 se detalla que la población ocupada en empleo informal tuvo una tasa de 72.4% del total de ocupados; sin embargo, esta tasa es mayor para las microempresas que congregan entre 1 a 10 trabajadores (85.3%), contrastando con la tasa de informalidad en empresas con más de 51 trabajadores (17.6%).

Tabla Nro. 2: Empleo informal en micro, pequeñas y grandes empresas.

TAMAÑO DE EMPRESA	EMPLEO INFORMAL		
	2008	2016	2018
De 1 a 10 trabajadores	92,4%	88,2%	85,3%
De 11 a 50 trabajadores	68.1%	56.9%	50.5%
De 51 a más trabajadores	30.3%	22.5%	17.6%

Fuente: INEI – ENAHO
Elaboración propia

Debido a ello, Chacaltana (2016) identifica tres tipos de organización de producción de las MYPES:

- Microempresas unipersonales.- Son aquellas que laboran solas:
 - Trabajadores independientes.
 - Trabajadores no calificados.
- Microempresas familiares.- Aquellas empresas que laboran con sus familiares quienes no reciben remuneración alguna.

- Microempresas con trabajadores asalariados.- Aquellas empresas en las que surgen relaciones laborales.

Por consiguiente, los aspectos laborales al que hace referencia la Ley MYPE solo congregan a las microempresas con trabajadores asalariados, pues es aquí donde existe una relación laboral entre el empleador y los trabajadores, en los otros dos casos la relación es totalmente diferente.

En efecto, y tal como manifiesta Chacaltana (2016) “existe una diferencia entre formalidad empresarial y formalidad laboral ... [ya que] la Formalidad empresarial tiene que ver con los requisitos para operar como negocio. [y la] Formalidad laboral se refiere al tipo de relación que el negocio tiene con sus trabajadores”.

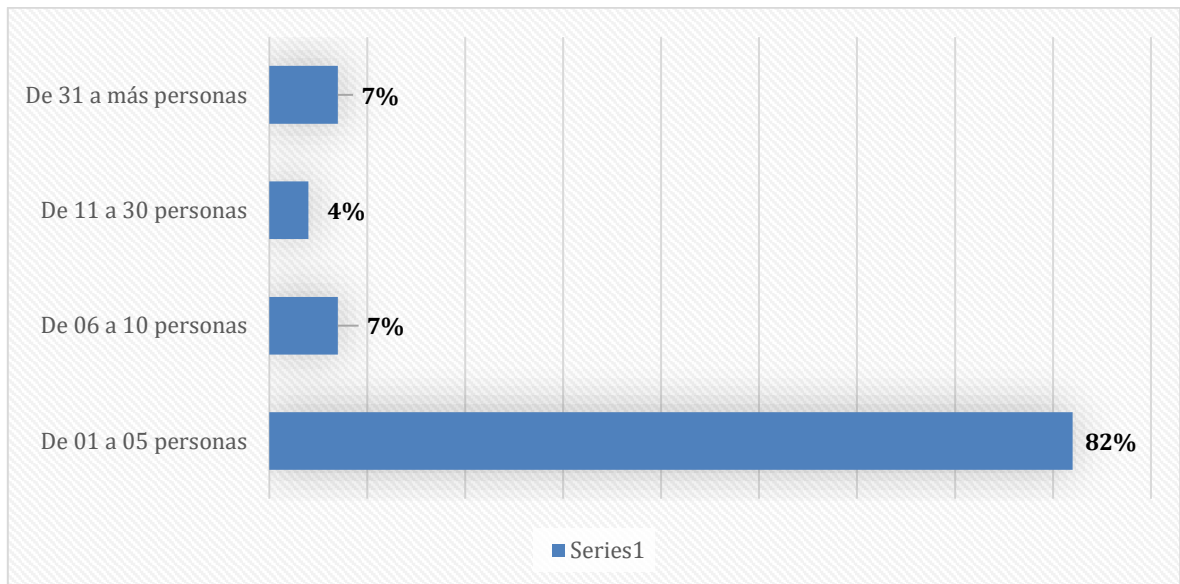
Así pues, hay una clara relación entre la informalidad laboral y este régimen, encontrándose la primera muchas veces inmersa en la última; es decir, la informalidad laboral es investida de formalidad aparente en cuestión de rango societario, tributario, administrativo, entre otros; situación que, para los empleadores es necesario, puesto que con ello se logra el desarrollo comercial de su empresa.

Empero, en el ámbito laboral, consideran que el costo-beneficio se encuentra demasiado elevado, puesto que muchas veces no hacen uso de los instrumentos de la formalidad para sacar provecho a los beneficios que se les otorga por formar parte de este régimen especial.

Entonces, “Los microempresarios en América Latina siguen desempeñando un papel de colchón entre las fluctuaciones en el mercado laboral. Por esta razón los microempresarios reducen los costos realizando actividades empresariales en las cuales cumplen parcialmente con las regulaciones y la normativa”. (Benítez, 2016, citando a Djankov, et. al., 2003)

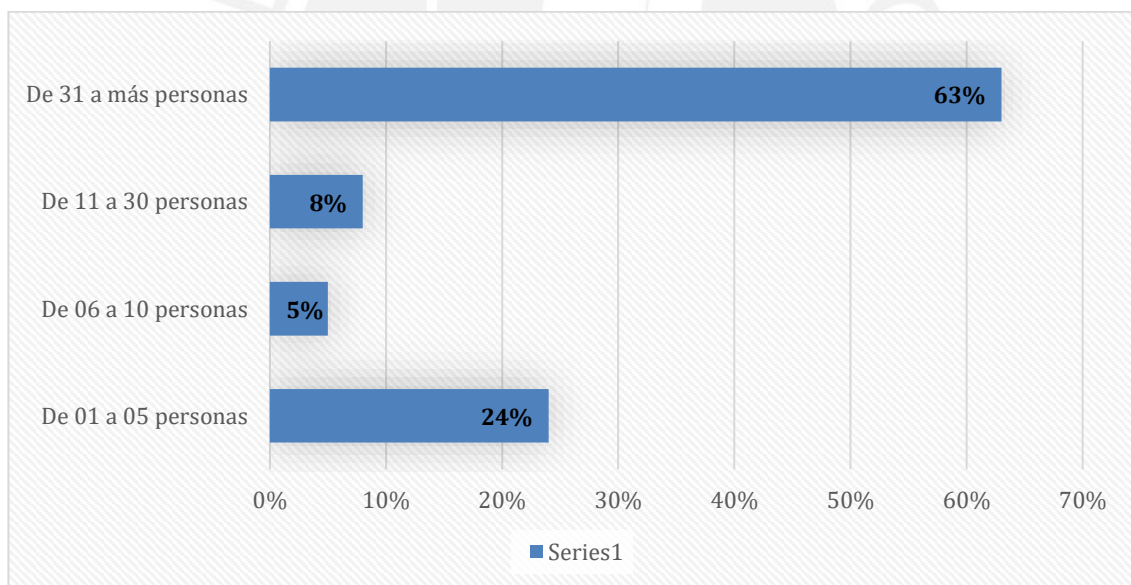
En relación con ello, la INEI (2019) indica que, de cada cuatro trabajadores, tres tienen empleo informal; ya que el 63% de la población ocupada dentro de un trabajo “formal” laborando en empresas que cuentan con más de 30 personas, en tanto que, el 82% de esta población ocupada en empleos informales lo hacen en empresas que cuentan con menos de 6 trabajadores.

Figura Nro. 22: Empleo informal por tamaño de empresa, 2019.



Fuente: INEI (2019)
Elaboración propia

Figura Nro. 23: Empleo formal por tamaño de empresa, 2019.



Fuente: INEI (2019)
Elaboración propia

En efecto, actualmente, muchas microempresas no declaran a todos los trabajadores con los que cuentan, debido a que, como empleadores, desconocen de los beneficios que conseguirán a largo o mediano plazo; o, también, salvaguardan sus intereses económicos, de manera voluntaria (fraudulenta), involuntaria (necesidad para sobrevivir) o por la percepción de ilegitimidad de las imposiciones tributarias.

Debido a ello, para Arce (2004), la informalidad se divide en dos sectores principales:

Tabla Nro. 3: Sectores principales de la informalidad.

i) Por necesidad para sobrevivir:	ii) Voluntad fraudulenta:
<p>“Las circunstancias económicas que empujan a las personas a actuar al margen de la ley.</p> <p>[...] se excluye del sector formal a una gran cantidad de mano de obra, generando un exceso de trabajadores, quienes, para no quedarse sin empleo, se ven forzados a emprender su propio trabajo para poder sobrevivir.”</p>	<p>“La voluntad de no regirse por las normas existentes con el objeto de aumentar las utilidades en una determinada actividad productiva”.</p> <p>“Se trata de la voluntad del agente de querer autoexcluirse del ámbito de aplicación de la legalidad [...] su decisión va influida en base a un análisis costo/beneficio.</p> <p>La informalidad se caracteriza por no tener una categorización preestablecida; no obstante, se puede destacar las más comunes como las actividades empresariales, los trabajadores independientes, los pobladores de los asentamientos humanos sin registro, contratos de fuerza laboral sin contrato, condiciones laborales inadecuadas”.</p>

Fuente: Arce (2004)
Elaboración propia

Efectivamente el mercado económico laboral, se encuentra dividido por aquellos que no necesariamente determinaron su permanencia dentro de la informalidad laboral, sino que la misma se materializa a efectos de la oferta y la demanda en el empleo formal siendo excluidos por la baja cualificación de sus habilidades, edad, sexo, entre otros.

No obstante, tenemos aquellos que prefieren encontrarse al margen de la Ley, que tienen las posibilidades de cumplir, sin embargo no se encuentran incentivados hacia una formalidad sostenible por el Estado, ya que la percepción de las imposiciones y cargas tributarias impuestas por aquel es mayor que las ventajas de los beneficios que conlleva la formalización, de hecho existen microempresas que tienden a pagar salarios iguales o mayores a la RMV y no deducen aportes pensionarios a los trabajadores, ni tampoco se generan obligaciones con los mismos como el contribuir a un sistema de

salud. Otra de las causales de informalidad que es persistente en las microempresas es que existen elementos dentro de nuestra legislación que no se han implementado.

Del mismo modo, las instituciones públicas peruanas experimentaron gran reducción integral de los grados de confianza; conforme lo detallado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2020), puesto que, en el 2017, el 82% de la población manifestó que el nivel de confianza hacia el gobierno nacional fue reducido o nulo; asimismo, el 87% de la población manifestó que la corrupción era una problemática común en las instituciones gubernamentales.

En suma, los microempresarios informales, con mayor posibilidad de cumplir, no lo hacen ya que se sienten desvinculados de cumplir con los deberes públicos, todo ello a falta de una debida persuasión hacia una formalidad sostenible por parte del Estado.

Al respecto Gómez (2007), sostiene que:

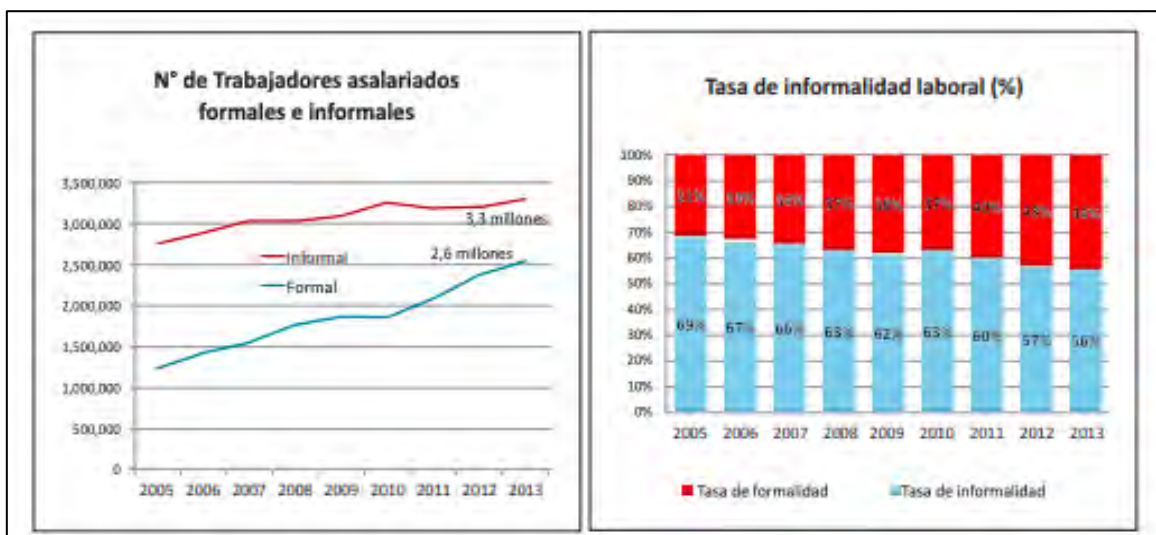
La discusión del tema puede ir más allá y asociar la informalidad como un proceso, no sólo generado por el capitalismo incapaz de proveer empleo, sino un capitalismo que se nutre de la informalidad para acumular más capital, concentrar más la riqueza y eliminar medios de distribuirla como podría ser a través del trabajo asalariado. Esto llevaría a decir que no existe una economía informal sino una nueva forma del capitalismo para aplicar tecnología y generar valor agregado sin responsabilidad social, desestructurando la economía y eliminando parcialmente la relación capital-trabajo asalariado. Esto muestra la evolución del capitalismo a una forma más salvaje, de menor responsabilidad social donde se puede mostrar crecimiento sin empleo; (p. 50)

Bajo esa línea, la informalidad laboral, entonces, es una problemática compleja y una causa económica y social, que es aplicada a todas las personas, ya que las mismas son productos de un sistema capitalista que se encuentra en crisis, defectuosa de una estructura idónea, que no brinda trabajos con la garantía de la supervivencia social.

Es por ello que, cualquiera que fuesen los criterios que puedan adoptar los empleadores a efecto de continuar inmiscuidos en la informalidad laboral, se pudo advertir que, en el año 2013 la formalidad laboral alcanzó un porcentaje de 44%, a comparación del año 2005, puesto que la misma solo se encontraba en un 31% de formalidad laboral.

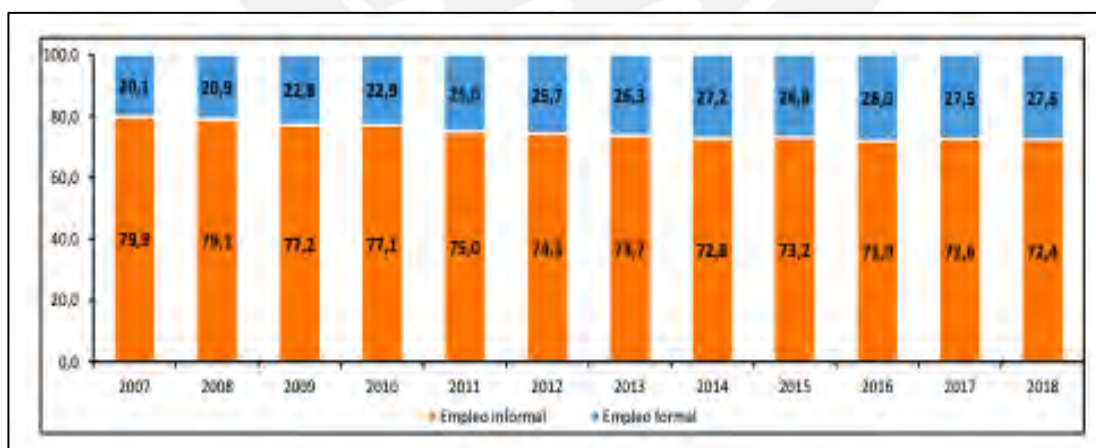
No obstante, se observa que, la informalidad laboral se habría estancado a lo largo de los años, puesto que sigue siendo una cifra muy alta, la misma que no ha disminuido a pesar de los intentos empleados por parte del Estado.

Figura Nro. 24: La evolución de la informalidad de personas asalariadas del sector privado, periodo 2005 al 2013.



Fuente: INEI (2013)
Elaboración: MTPE – DGPE.

Figura Nro. 25: La evolución de la tasa de empleo informal y tasa de empleo formal, en el periodo 2007 al 2018.



Fuente: INEI – ENAHO (2007 2018)
Elaboración: Tenorio, D. (2020)

Así pues, el relativo estancamiento de la informalidad demostraría que se requiere de importantes actuaciones por parte de nuestro Estado, lo que conllevaría a mayores

fiscalizaciones a empresas que cuentan con trabajadores asalariados, diversificando la productividad que fomenta la formalidad empresarial.

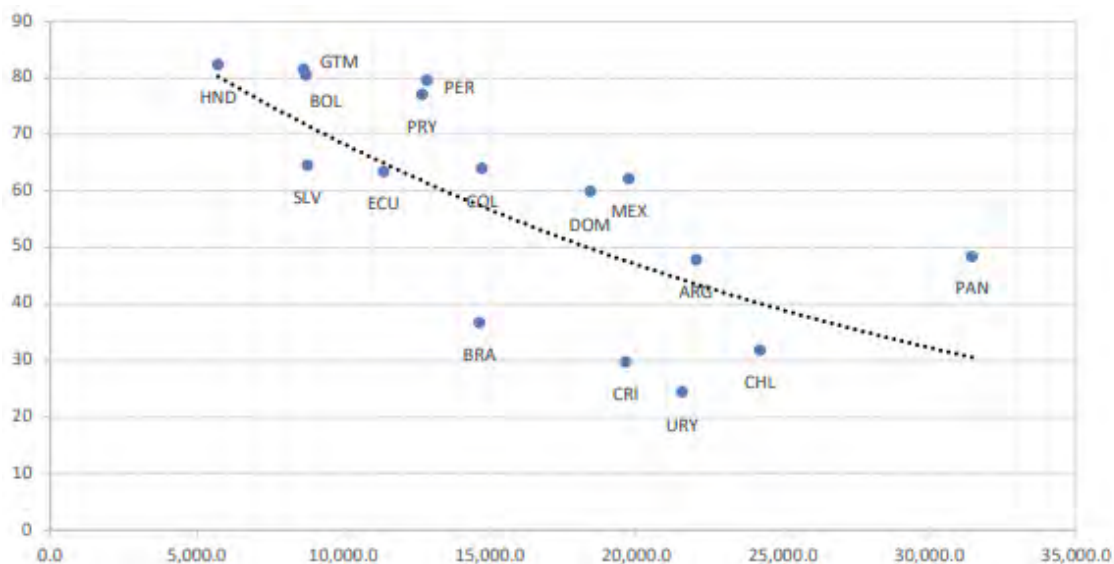
Asimismo, se puede advertir que el régimen MYPE fue creado a fin de fomentar la formalidad, competitividad y el desarrollo de micro y pequeñas empresas; que, además de ser el sector en la que se congrega la mayor fuente de trabajo, también es el régimen que mayor informalidad ha generado.

La dimensión de la informalidad en esta sección en esta esfera del ámbito urbano implica que los enfoques centren sus actuaciones a una vigorosa transmisión de la normatividad y una labor inspectiva coordinada y articulada con la finalidad de mitigar de forma gradual y considerable la tasa de informalidad laboral en esta agrupación asalariada. Tales labores, empero, cuentan con costos administrativos bastante elevados, debido a la gran cantidad de unidades empresariales y su proliferación en este territorio.

Entonces, podemos advertir que dicho estancamiento de la informalidad laboral en las microempresas del sector formal repercute de manera negativa en los ingresos percibidos por los trabajadores, ya que reducen su capacidad adquisitiva de bienes y servicios, lo que refleja un menor crecimiento económico en las microempresas y ello a su vez se refleja en la precariedad laboral.

Asimismo, en América Latina la informalidad laboral también denota ser elevada, conforme lo señalado por el Banco Internacional de Desarrollo (BID, 2021), quien realizó una muestra de 16 países que pertenecen a este sector, de los cuales se demostró que, 10 de ellos registraron tasas por encima del 50% en la población de quince años en adelante.

Figura Nro. 26: Tasa de informalidad de la población en América Latina, antes de la COVID-19.



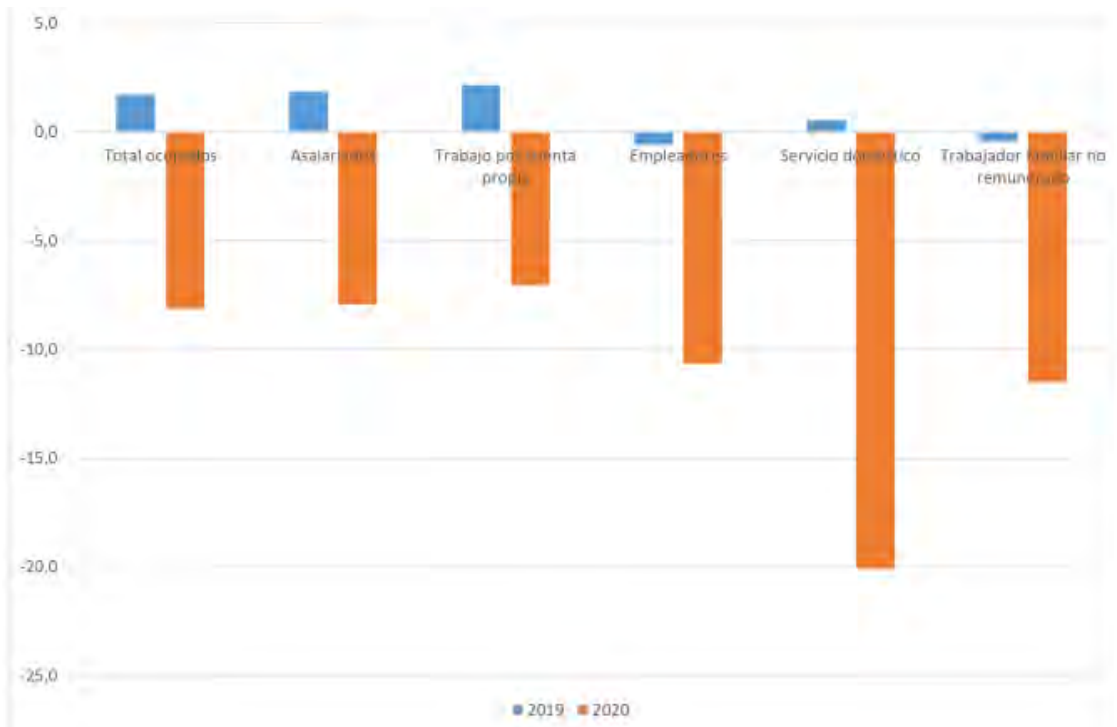
Fuente: WDI – Banco Mundial (2018)

Así pues, con la crisis sanitaria de la COVID-19, estas cifras de informalidad se habrían revertido temporalmente, ya que muchas personas perdieron sus empleos, afectando prioritariamente a aquellos que, como señala Weller, J. & otros (2020), laboraban en trabajos informales, a aquellos con menor educación formal y a cierto grupo de personas ocupadas con menores calificaciones; sobre todo en la etapa de confinamiento obligatorio adoptado por estos países.

Reforzando aquello, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la OIT (2020), señalaron que las ocupaciones en América Latina se contrajeron negativamente, en el que tanto los asalariados como aquellos con empleo por cuenta propia se redujeron aproximadamente a -8%, trabajadores con empleo doméstico a -20,1% y el trabajo familiar no remunerado a un -11,5%.

Figura Nro. 27¹¹: Variación interanual del empleo en la categoría de ocupación en América Latina.

¹¹ La figura se realiza sobre la base de información oficial Promedio Ponderado de los siguientes países: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana



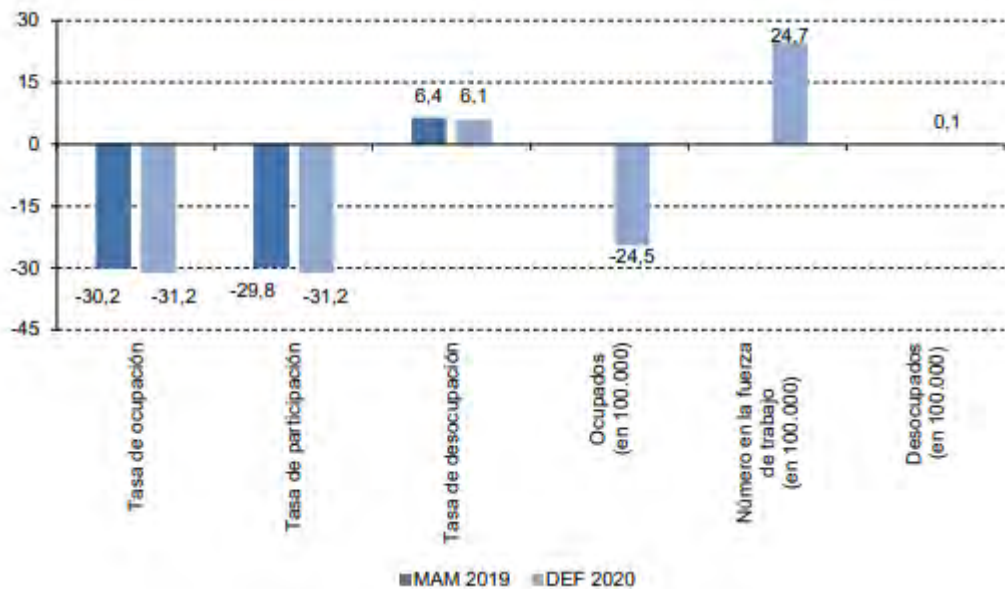
Fuente: CEPAL y OIT.

Bajo este contexto, se advierte que la COVID-19 afectó gravemente al sector del trabajo, puesto que, en la etapa de confinamiento, gran parte de la población ocupada vio rescindido sus contratos laborales, generando una alta tasa de desempleo en América Latina; en tal sentido, este sector no se encuentra preparado para sobrellevar una crisis de tal magnitud, más aún si, como se ha precisado, el problema de la informalidad no se ha podido mitigar con anterioridad.

De hecho, lo anteriormente señalado tuvo relevancia ante el impacto de la COVID-19, en nuestro país, ya que, a raíz del aislamiento social obligatorio decretado por el Estado, solo se autorizó que continúen con sus operaciones comerciales las empresas cuyo giro de negocio se encontraba dentro de las actividades esenciales.

Por consiguiente, de acuerdo a la estadística que muestra Weller, J. & otros (2020), el empleo tuvo una caída de alrededor del 30% en Lima Metropolitana entre el periodo de marzo a mayo (MAM) de 2019 y el periodo de diciembre de 2019 a febrero (DEF) de 2020, afectando así, aproximadamente a 3,4 millones de personas, quienes perdieron su empleo.

Figura Nro. 28: Variación de la tasa de ocupación, participación y de ocupados, fuera del mercado laboral y desocupados.



Fuente: Weller, J. & Otros (2020).

Asimismo, según datos de ENAHO (2020), para el segundo trimestre de aquel año, la población ocupada disminuyó en aproximadamente 6 millones de personas, de los que, el área urbana comprendió el -49% que el área rural, que comprendió el -6,5%.

Aunado a ello, de la encuesta realizada por Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, 2021) se ha podido precisar que los trabajadores precarios reportaron no contar con ingresos durante el mes de abril, el pico más alto de la cuarentena.

Figura Nro. 29: Porcentaje de trabajadores que reportaron 0 ingresos en el mes de abril.

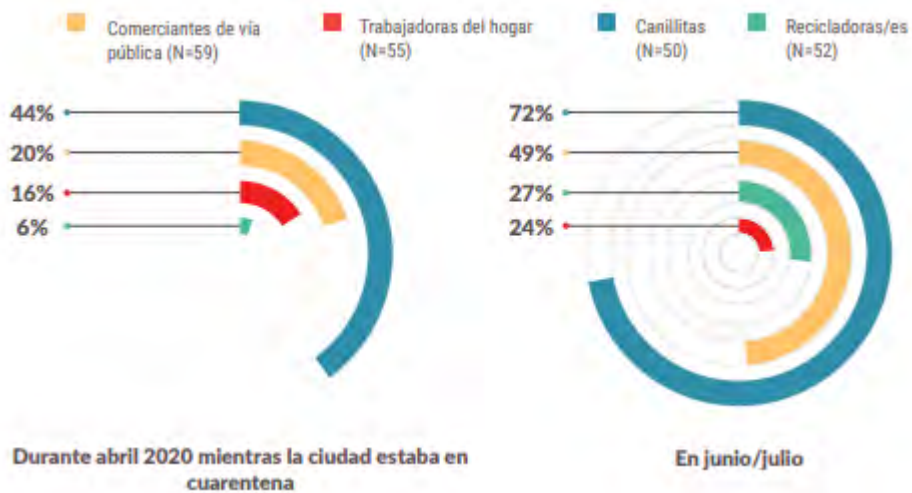


Fuente: WIEGO (2021)

Además, aquellos trabajadores precarios que contaban con pocos ahorros e ingresos para sus hogares vieron dichos ingresos disminuir en este periodo, es por ello que,

decidieron salir a trabajar en tiempos de confinamiento y en la primera fase de reactivación de labores.

Figura Nro. 30: Porcentaje de trabajadores que salieron a trabajar ente abril a julio a 2020.



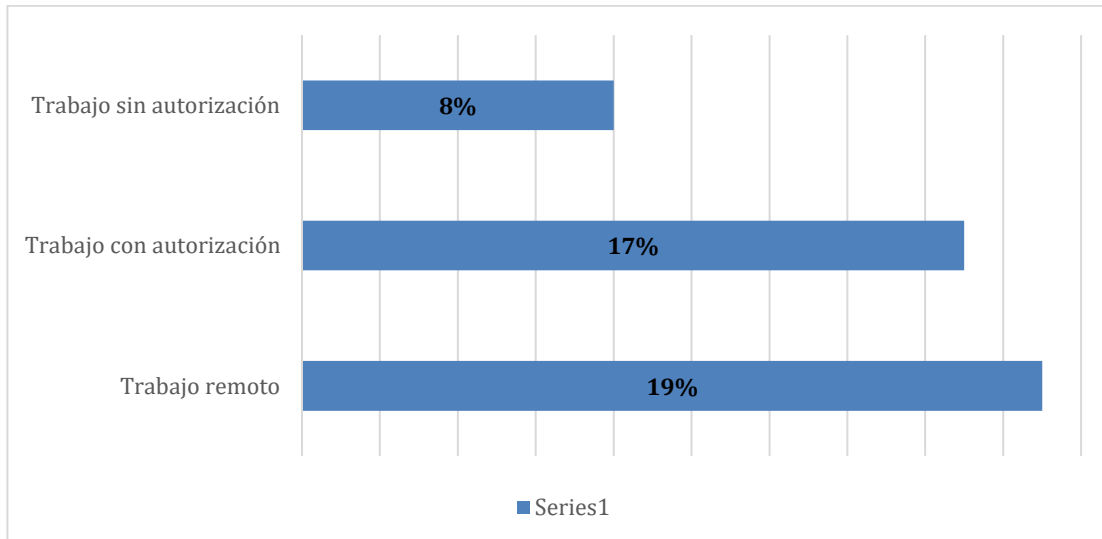
Fuente: WIEGO (2021)

Bajo este contexto, se ha podido determinar que estos trabajadores tomaron la decisión de salir a trabajar, a pesar del confinamiento y de no encontrarse en las primeras etapas de reactivación económica, debido a que los sustentos económicos con los que contaban no lograban cubrir los gastos básicos de sus hogares.

Por otra parte, a partir de mayo de 2020, con la fase 1, se reiniciaron las actividades laborales para los sectores minería e industria, construcción, servicios y turismo, y comercio, advirtiéndose que los indicadores del empleo mejoraban, a consideración del tiempo en el que permanecemos en aislamiento social obligatorio.

En relación a ello, como indica el Instituto de Estudios Peruanos (IEP, 2020), en el mes de julio del mismo año se observó que, el 45% de trabajadores continuaron sus labores, dividiéndose del siguiente modo: 19% laboró de forma remota, 17% salió a trabajar con la autorización otorgada por el Estado y el 8% laboró sin contar con autorización formal.

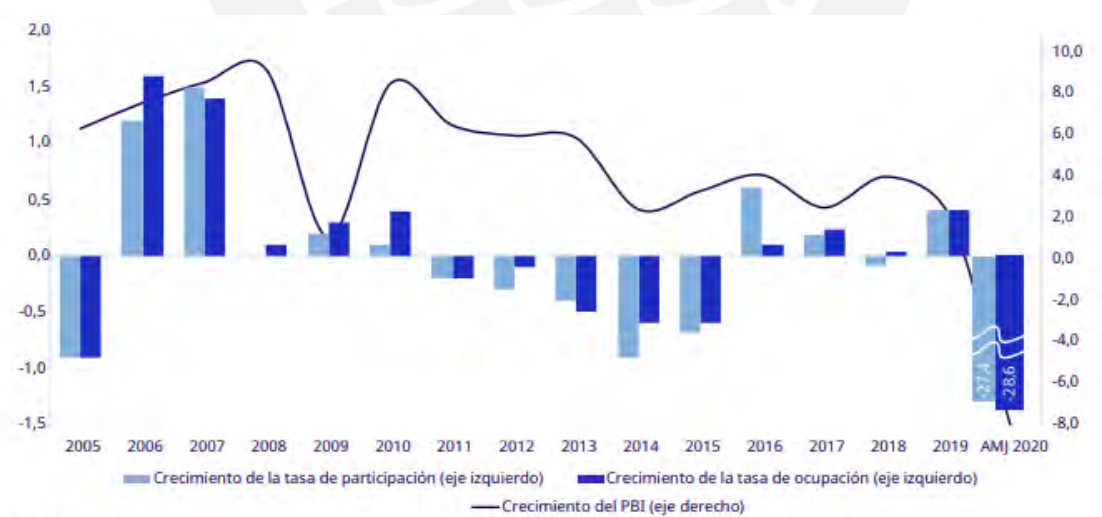
Figura Nro. 31: División de formas de trabajo en el periodo de junio de 2020.



Fuente: IEP (2020)

Podemos señalar que, hasta el año 2019, el crecimiento económico del Perú se pudo interpretar en la generación de empleos que iba surgiendo, lo que originó que, entre el 2018 y el 2019, no se haya registrado cambios en la tasa de desocupación; sin embargo, en el 2020, tanto la tasa de participación como la de ocupación disminuyeron en aproximadamente treinta pp, elevando la tasa de desocupación a un 8,8%, nivel nunca antes observado. (OIT, 2020)

Figura Nro. 32: Crecimiento del PBI y variación anual en las tasas de participación y ocupación, 2005-II trimestre 2020 (% y puntos porcentuales).



Nota: El gráfico también muestra la variación anual en puntos porcentuales de las tasas de participación y ocupación. Para el 2020 se ha considerado la información del trimestre móvil AMJ 2020 (abril-mayo-junio de 2020).

Fuente: Estadísticas del MTPE y del BCRP (2020)

Bajo este contexto, el Gobierno otorgó 4 subsidios económicos¹² en el marco de la emergencia sanitaria para aquellas familias vulnerables de nuestro país, con lo que se buscó apoyar económicamente a aquellos hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad.

Asimismo, para el sector trabajo, el Estado mediante Decreto de Urgencia Nro. 038-2020-PCM aprobó el otorgamiento de subsidios económicos a los asalariados registrados en la Planilla de Trabajadores de las microempresas, ahora bien, como se ha venido precisando, las microempresas congregan la mayor parte del trabajo informal en nuestro país, lo que no hizo más que evidenciar el estancamiento de la informalidad laboral en el sector formal de las microempresas registradas, debido a que gran parte de los trabajadores se encontraban en una relación laboral informal por lo que, dicho beneficio no se les fue otorgado.

En ese sentido, podemos advertir que este apoyo económico no ha sido otorgado a aquellos trabajadores informales de este sector, puesto que los microempresarios tienden a suscribir contrataciones directas con sus trabajadores, lo que ha generado que este personal no sea ingresado a planilla; asimismo, nuestra legislación regula, de manera excepcional, los contratos sujetos a modalidad¹³, empero, este tipo de contratación no ha reducido el empleo informal.

Así pues, Monzon (2021) precisa que la informalidad laboral limita particularmente a la contratación directa, puesto que no existen políticas adecuadas que garanticen el acceso al trabajo decente.

De manera análoga, el Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico (CIUP, 2021) ha señalado que la economía en el Perú, durante el periodo de 2004 a 2013, ha crecido a un ritmo de 6.4% en promedio por año, mientras que entre el 2014 al 2019 se ha experimentado un estancamiento, con una tasa de promedio igual al 3.2%.

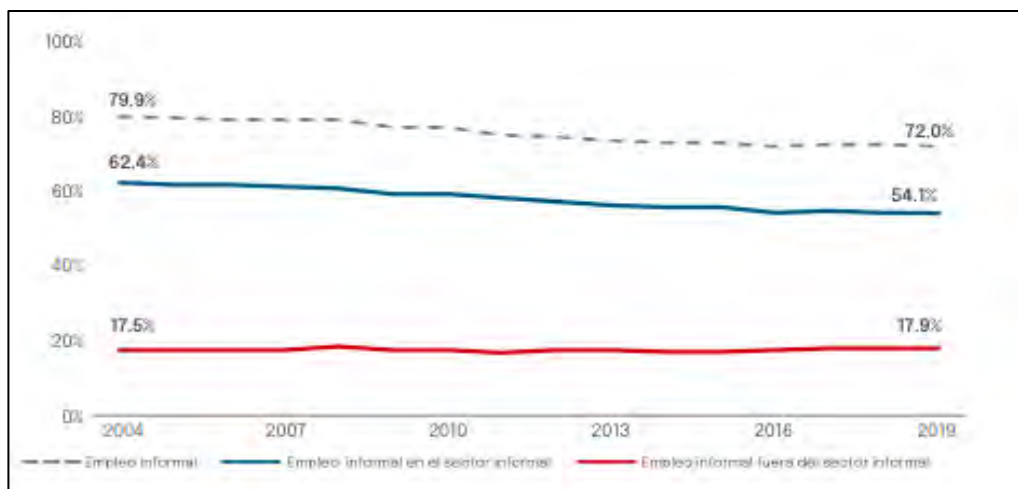
Es por ello que, para disminuir la informalidad, el Estado no solo depende del desarrollo económico, ya que a pesar de encontrarnos en el crecimiento de aquel no se ha presentado un cambio significativo, puesto que, si bien es cierto se han creado más

¹² Bono “yo me quedo en casa”, bono “independiente”, bono “rural” y “bono familiar”.

¹³ Artículo 96, del Capítulo I, del Título III del Decreto Legislativo Nro. 728 y Artículo 53, Capítulo I, del Título II del Decreto Supremo Nro. 003-97-TR.

empleos, sin embargo, estos no cumplen con formalizar a sus trabajadores de acuerdo a ley.

Figura Nro. 33: La evolución del empleo informal en el periodo 2007 a 2019.

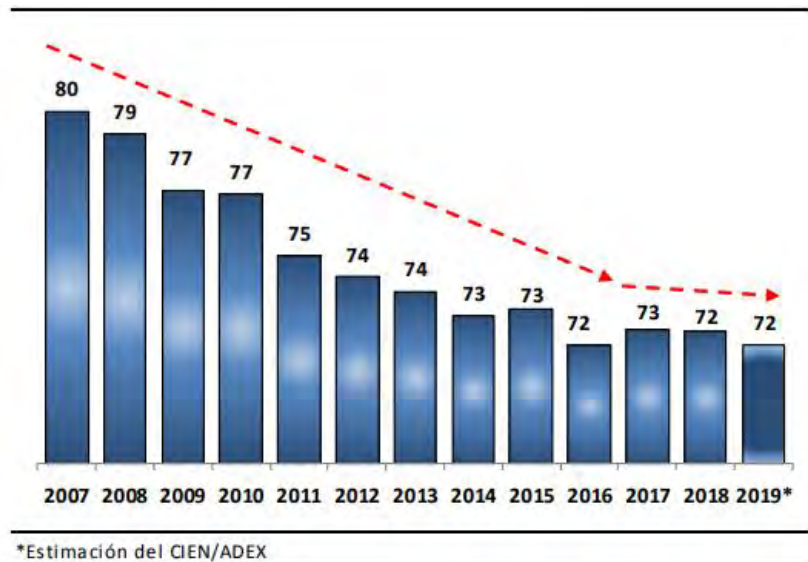


Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (2007-2019)
Elaboración: Centro de investigaciones de la Universidad del Pacífico

En suma, el estancamiento de la informalidad laboral en las microempresas formales es un reflejo de aquellos asalariados que no se encuentran registrados en la Planilla de Trabajadores de aquellas, en la cual mantienen una relación laboral, entendiéndose que la informalidad laboral en este sector no necesariamente deviene de un costo-beneficio a corto plazo, sino que el mismo puede ser consecuencia de una falta de confianza en las entidades públicas, así como el desconocimiento de los incentivos de la formalización, aunado a acuerdos bilaterales entre el empleador y el trabajador, ya que, se ha podido advertir que, este último prefiere recibir el salario acordado de manera íntegra por lo que el mismo no se encontraría afecto a algún tipo de descuento o retención.

Ahora bien, el estancamiento de la informalidad laboral en este sector se ha mantenido en porcentajes que superan el 70%, ya que hasta el 2019 la informalidad se encontraba en un 72%, porcentaje similar a años anteriores. (Centro de Investigación de Economía y Negocios Globales [CIEN], 2020).

Figura Nro. 34: Nivel de informalidad laboral de 2007 a 2019.

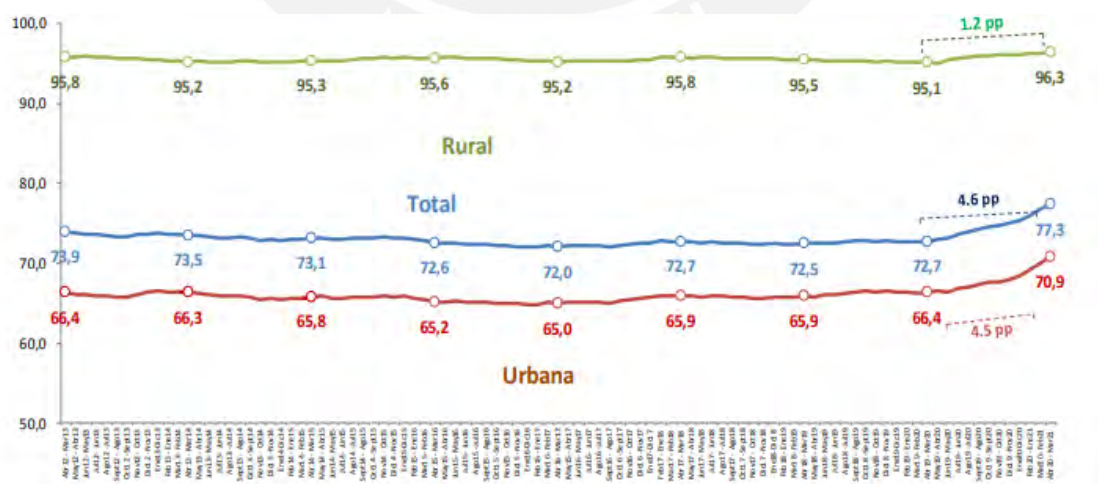


Fuente: INEI – ENAHO (2020)
 Elaboración: CIEN – Asociación de Exportadores (ADEX)

En relación a ello, CIEN (2020) señala que “Este estancamiento del nivel de la informalidad estaría muy ligado al bajo crecimiento económico presentando en los últimos años”. Bajo este contexto, observamos que a pesar de los esfuerzos que realiza el Estado para disminuir o erradicar este problema latente, estos no son suficientes.

Situación que ha empeorado con la propagación de la COVID-19 en nuestro país, ya que, de abril de 2020 a marzo de 2021, la tasa de empleo informal ha incrementado de un 72% a un 77% aproximadamente, creciendo en casi 5 pp.

Figura Nro. 35¹⁴: Evolución de la tasa de empleo informal de 2013 a 2021.



Fuente: INEI – ENAHO (2021)

¹⁴ Según señala la INEI, la información del año 2021 es preliminar.

Bajo este contexto, consideramos que el estancamiento en relación a la informalidad laboral se viene suscitando desde hace aproximadamente 10 años, advirtiéndose que más de la mitad de la PEA activa se encuentra empleada en este sector con trabajos inestables y remuneraciones muy bajas.

No obstante, cualquiera que fuera la razón del estancamiento de la informalidad laboral conlleva a una desprotección de los derechos fundamentales laborales mínimos reconocidos por la Ley MYPE, lo que ha conllevado que, aquellos trabajadores que pertenecen a este sector se vean excluidos de cualquier beneficio que el Estado pueda otorgar.

1.1.3. EL INCUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS SOCIOLABORALES

El artículo 1° de la Const. establece que el salvaguardar el derecho a la defensa de todo sujeto es la finalidad suprema de la sociedad y el Estado, es por ello que, la labor es establecida como uno de los derechos fundamentales salvaguardados por los artículos del 22° al 29° y 59° del mismo cuerpo normativo.

En relación a ello, el TC, en el Expediente Nro. 1124-2001-AA/TC, se ha manifestado señalando que:

El derecho al trabajo está reconocido por el artículo 22° de la Constitución. Este Tribunal estima que el contenido esencial de este derecho constitucional implica dos aspectos. El de acceder a un puesto de trabajo, por una parte y, por otra, el derecho a no ser despedido sino por causa justa. (fundamento 12)

Por otra parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), en su artículo 23.1 (1948) ha manifestado que “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”.

De esta manera, podemos precisar que la protección al derecho del trabajo busca un trato igualitario, digno y decente para la mano obrera, quienes merecen acceder a un empleo productivo con ingresos justos, protección social y contar con seguridad en el trabajo; situación que no se advierte en las microempresas, ya que la misma atentaría contra la dignidad del trabajador.

En vista de ello, es preciso traer a colación lo señalado en el artículo 58° de la Const., que expresa que “La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de

mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura”.

Desde ese punto de vista, el Estado se encuentra en la obligación de priorizar la promoción de las MYPE, empero, este no puede atentar contra la dignidad del trabajador restándoles derechos laborales que se encuentran reconocidos en nuestra Const. (Lucana, C., 2021, p. 40), ya que, después de todo, el Derecho del Trabajo brinda protección a la mano de obra obrera como a su dignidad.

De ahí que el derecho a la dignidad cobra relevancia en este apartado, ya que su reconocimiento en nuestra Const. resulta ser de mayor relevancia, convirtiéndolo en un principio constitucional con el que se prohíbe al Estado usar a la persona únicamente como un objeto o darle un tratamiento perjudicial de su cualidad subjetiva. (De las Casas, O., 2021, p. 208)

Consecuentemente, la OIT, desde 1919, ha venido resaltando el concepto de trabajo decente fundamentándola en el reconocimiento de la dignidad humana, con el que se hace referencia a los parámetros de justicia que se relacionan con la economía, el ámbito social y el trabajo, los mismos que se vinculan entre los actores sociales. (Calderón, M., s.f., párrafo 5)

En suma, la protección de los derechos sociolaborales y las normas que las regulan buscan en principio proteger la dignidad del trabajador; es decir, un empleo decente para quienes forman parte del sector asalariado, en palabras de Levaggi (2004) el “trabajo decente es un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo”, puesto que una ocupación que te brinde mayor nivel de bienestar no es cualquier trabajo.

Aquello que se ha señalado líneas arriba es de gran importancia, puesto que, en nuestro país los derechos laborales mínimos se encuentran regulados de manera general en la Constitución Política del Perú (Const.); no obstante, el Estado con la finalidad de estimular el desarrollo productivo, crecimiento empresarial y el acceso al empleo decente, tiene la facultad de legislar regulaciones especiales que sean necesarias para tal fin, por ello, en lo referido a las microempresas, el Decreto Legislativo Nro. 1086 establece que se debe promover la competitividad, formalización y desarrollo de las MYPE, y garantizar el acceso al empleo decente.

Dicho ello, los derechos sociales de los trabajadores de las microempresas resultan ser menores en comparación con aquellos trabajadores que laboran en empresas privadas del régimen general, e incluso a los derechos sociales del mismo régimen especial que las regula, ya que, particularmente en este régimen, se puede advertir tres tipos de tamaño de empresa, cuya diferencia solo se basa en el volumen de sus ventas.

Así pues, podemos interpretar que la finalidad de este régimen es que las mismas, se mantengan en el mercado formal –favoreciendo al país con las recaudaciones de impuesto– o se conviertan en empresas grandes –y con ello pueda variar el tipo de régimen de contratación de la empresa al régimen general–.

Cabe señalar que, el Decreto Supremo Nro. 013-2013-PRODUCE, TUO de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial, en su título VII – Régimen Laboral de la Micro y Pequeña Empresa, artículo 45°, establece que las MYPE deben de respetar los derechos laborales de sus trabajadores, asimismo, en el artículo 47°, se dispone que esta norma deberá regular los derechos y beneficios de los trabajadores que se encuentren contenidos en los contratos laborales que se hayan celebrado a la entrada en vigencia de aquel Decreto.

Es importante señalar ello, puesto que anterior a la vigencia de dicho Decreto, existían microempresas que se comprendían de trabajadores informales, quienes no contaban con derechos y/o beneficios, puesto que la norma no lo amparaba, no obstante, posterior a su vigencia, la norma señala que se advertirá la relación laboral con aquellos trabajadores con los que se haya celebrado un contrato y, en ese sentido, podrán percibir de los derechos que les corresponden.

Es evidente que el acogimiento a dicho régimen no altera el vínculo laboral vigente con el empleador, entendiéndose que dicho trabajador continuará con los lineamientos contractuales en aplicación del principio de irrenunciabilidad de derechos, los mismo que ya forman parte de la esfera autónoma, por lo que una ley especial no puede limitar este principio.

En ese sentido aplica la teoría de los derechos adquiridos, para aquellos trabajadores que ingresaron antes, y la teoría de los derechos cumplidos para los trabajadores que ingresaron después.

Así pues, se señala como beneficios sociales los siguientes:

Tabla Nro. 4: Beneficios sociales de las microempresas.

CONCEPTO	MICROEMPRESA
Jornada	8 horas diarias / 48 horas semanales
Remuneración	S/. 930.00 (RMv)
Descanso	24 horas / feriados
Vacaciones	15 días anuales
Horas extras	Sí
Gratificaciones	No
Asignación Familiar	No
CTS	No
Utilidades	No
Derechos Colectivos	No
Indemnización por despido arbitrario	La misma que equivale a 10 remuneraciones diarias por año completo de servicios, con un máximo de 90 remuneraciones diarias.
Seguro de Salud	SIS
Seguro de Vida	No
Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo	No

Pensiones	Pueden escoger entre AFP u ONP
-----------	--------------------------------

Elaboración propia

De la revisión del siguiente cuadro, se ha podido precisar que los beneficios sociales otorgados a trabajadores de las microempresas son muy reducidos, generando menor costo para el empleador, así pues, podemos advertir que existe gran diferencia con los beneficios otorgados a los trabajadores de las pequeñas empresas, a pesar de encontrarse acogidos al mismo régimen, y una diferencia abismal si se hiciera una comparación con las empresas acogidas al Régimen General.

Al respecto, el Estado ha planteado facilidades para las microempresas con la finalidad de que los empresarios formalicen su situación jurídica; sin embargo, el poder legislativo, no ha considerado que quienes se ven afectados con estas facilidades no son más que los trabajadores; mucho más aún, si los mismos son obligados a pertenecer al sector informal.

En tal sentido, se ha podido observar los resultados negativos en el mercado laboral, las mismas se denotan en los siguientes factores:

- 1) Elevada tasa de informalidad laboral,
- 2) La gran existencia de autoempleo y de la labor familiar no remunerada,
- 3) Los bajos ingresos de la población, entre otros.

Lamentablemente, en nuestro país, los métodos para reducir los beneficios laborales o, desde la perspectiva económica, los costos laborales no salariales se han convertido en el primordial mecanismo para fomentar la formalización de la empresa, lo que socava las políticas que promueven la productividad, de este modo se ha buscado fomentar la inversión de capital en especie, la innovación, la tecnología, el capital humano y mejora de la organización del trabajo, aunque esta última beneficia tanto a la empresa como a sus trabajadores y posibilita una gran disminución y sustento de la informalidad laboral.

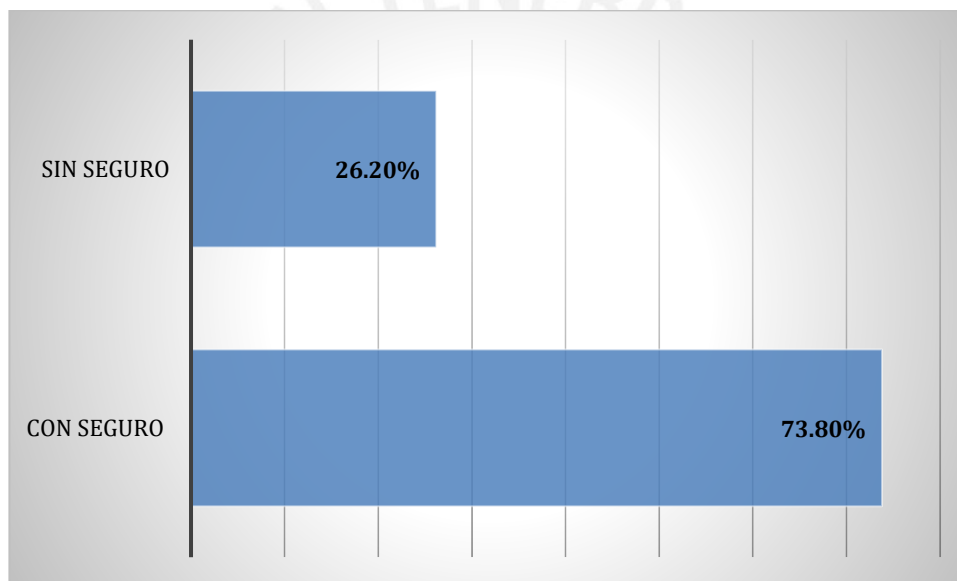
Sin embargo, a pesar de todos los mecanismos implementados por el Estado para que los microempresarios ingresen al ámbito formal, estos no han surtido efecto, puesto que es este sector el que abarca el mayor porcentaje de informalidad y, además, contraviene derechos fundamentales de los trabajadores.

En consecuencia, existe la necesidad de realizar un breve análisis al incumplimiento de los derechos sociolaborales de aquellos trabajadores que forman parte de este sector.

➤ Protección social en salud y pensiones:

Es pertinente señalar que, la informalidad laboral se refleja en los insuficientes niveles de protección social en salud y pensiones de los trabajadores asalariados, puesto que según datos de la INEI (2020) solo el 73.8% de la población asalariada mantiene algún tipo de seguro de salud y el 35.7% están afiliados a un sistema de pensiones.

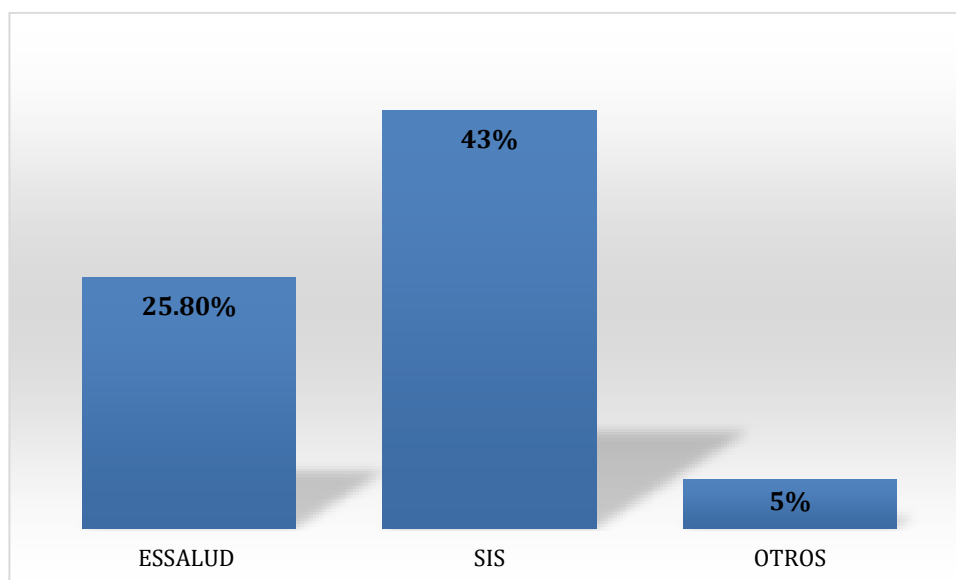
Figura Nro. 36: Porcentaje de población asalariada que cuenta con algún tipo de seguro de salud – 2019.



Fuente: INEI (2020)
Elaboración propia

Asimismo, del porcentaje de la población ocupada asalariada señalada anteriormente, el 25,8% cuenta con Seguro Social de Salud (EsSalud), el 43% se afilió al Seguro Integral de Salud (SIS) y un 5% cuenta con otro tipo de seguros. (INEI, 2020, p. 26)

Figura Nro. 37: Población ocupada según tipo de seguro de salud – 2019.



Fuente: INEI (2020)
Elaboración propia

Además, los trabajadores que cuentan con el mayor porcentaje de afiliados a una cobertura de salud laboran para empresas que cuentan con más de 50 trabajadores, así pues, en este sector, el 91,4% se encuentra asegurado; en las empresas que cuentan con 11 a 50 trabajadores este número se reduce a un 75,3%, y, en empresas que cuenten con menos de 11 trabajadores, el 67,2% cuenta con un seguro de salud. (INEI, 2019)

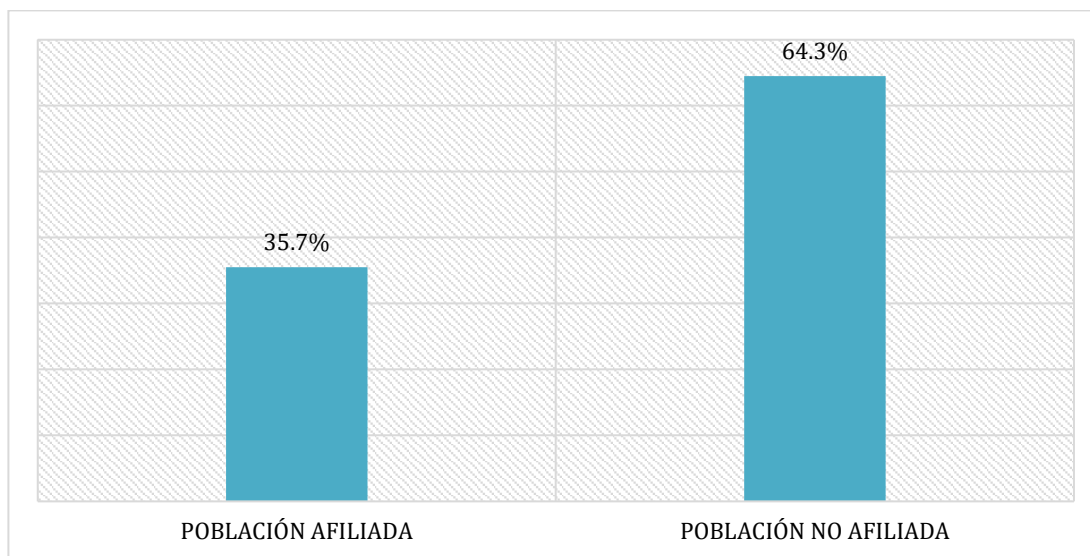
Tabla Nro. 5: Población ocupada con seguro de salud según tamaño de empresa 2007-2018.

De 1 a 10 trabajadores		De 11 a 50 trabajadores		De 51 a más trabajadores	
2007	2018	2007	2018	2007	2018
18.9	67.2	39.7	75.3	75.4	91.4

Fuente: INEI (2019)
Elaboración propia

Aunado a ello, es preciso recalcar que, para el 2019, la PEA afiliada a un sistema de pensiones alcanzó a un 35,7%; sin embargo, se puede advertir que el 64,3% no se ha afiliado a algún sistema de pensiones (INEI, 2020, p. cifras preocupantes, ya que con estos regímenes administrativos se busca que el trabajador obtenga una pensión mensual después de haberse jubilado.

Figura Nro. 38: Población afiliada a un sistema de pensiones – 2019.

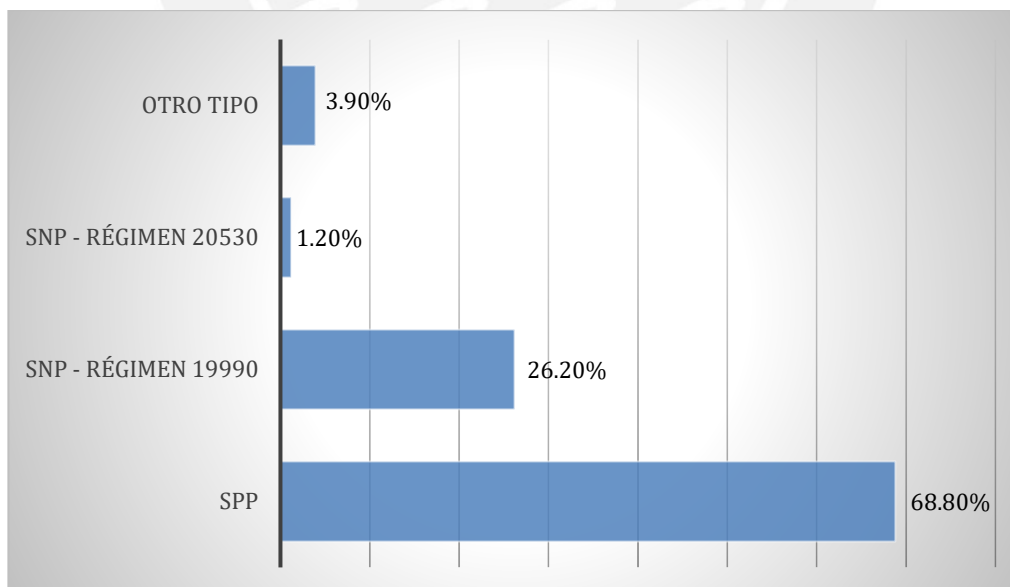


Fuente: INEI (2020)

Elaboración propia

Por consiguiente, el 68,8% de la PEA se encuentra afiliada al Sistema Privado de Pensiones (SPP), el 26,2% al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) del Régimen 1990, el 1,2% al SNP del Régimen de Pensiones 20530, y un 3,9% a otro tipo de aportaciones. (INEI, 2020)

Figura Nro. 39: Población ocupada afiliada a un sistema de pensiones – 2019.

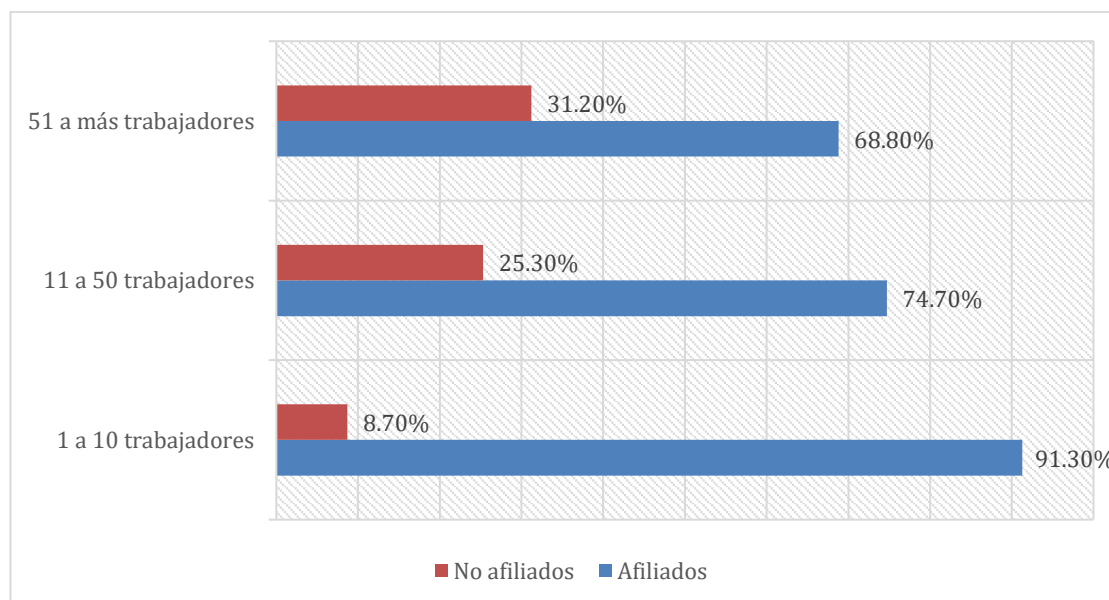


Fuente: INEI (2020)

Elaboración propia

De ahí se puede advertir que, el 91,3% de la PEA laboran para empresas de 51 a más empleados, el 74,7% a empresas de 11 a 50 empleados y el 68,8% a empresas de 1 a 10 trabajadores. (INEI, 2020, p. 91)

Figura Nro. 40: Población ocupada afiliada a un sistema de pensiones según tamaño de empresa – 2018.



Fuente: INEI
Elaboración propia

Consecuentemente, la informalidad laboral es el motivo primordial de la reducida cobertura de los sistemas de protección social que, al menos en lo que hace referencia a los sistemas de pensiones, extiende su protección en el fundamento de la suscripción de contrato laboral, lo que significa que, cierta parte de la población¹⁵ no cuentan con un sistema de pensiones.

Por ello, las grandes tasas de informalidad laboral ocasionan efectos perjudiciales en la financiación de la protección social, ya que se traducen en un menor recaudo de los sistemas contributivos, generando que aquellos trabajadores que se encuentren en edad de jubilación no lo puedan hacer, debido a que su subsistencia y la de su familia recae sobre este.

Aunado a ello, mediante la Ley Nro. 28015 y sus modificatorias, a los trabajadores se les otorgó la opción de afiliarse voluntariamente a un Sistema mixto de Pensiones Sociales, en el cual el afiliado aportaría un 4% de la RMV, y, asimismo, el Estado

¹⁵ Es decir, asalariados que no se encuentran registrados en planilla y trabajadores que son independientes.

cofinanciaría la afiliación de estos trabajadores a cualquiera de estos sistemas; sin embargo, la misma no ha sido aplicada a la fecha, aun cuando se encuentra señalada en la normativa.

Debido a ello, consideramos que, la normativa no ha cumplido con su finalidad, puesto que con ella se buscaba educar a trabajadores acerca de la prevención y el ahorro para su vejez, ya que a cierta edad dejarán de laborar por las condiciones de trabajo que requieren las empresas. Asimismo, con este precepto se intenta que los trabajadores coadyuven a la formalidad de las empresas; sin embargo, su no aplicación genera que dicha norma sea deficiente y su finalidad sea desperdiciada.

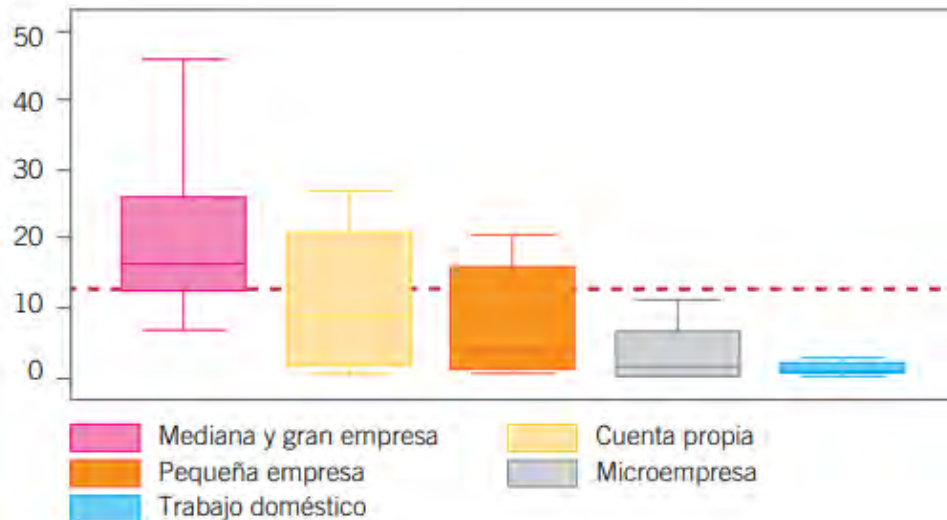
➤ Sindicalización

De forma subsiguiente, la OIT (2015, p. 40) ha señalado la importancia del derecho a la sindicalización, ya que, con ella se busca que los trabajadores en acuerdos consensuales con sus empleadores a fin de mejorar la seguridad en el empleo y las condiciones laborales. En tal sentido, se ha recomendado a todos los países alentar a las MYPE y sus trabajadores a encontrarse debidamente representados dando cumplimiento al derecho a la libertad sindical y de asociación.

Empero, de acuerdo a los datos obtenidos por la OIT¹⁶ se ha podido advertir que la tasa de afiliaciones sindicales en América Latina es reducida, albergando a aproximadamente un 10% de MYPE debidamente representadas.

Figura Nro. 41: Porcentaje de trabajadores sindicalizados en América Latina – 2013.

¹⁶ Estimación con base en información de encuestas de hogares de 9 países.



Fuente: OIT (2015)

Asimismo, de acuerdo a las recomendaciones por parte de la OIT, el Perú ha reconocido el derecho a la sindicalización en nuestra Const., estableciéndola en su artículo 51°, en el que se precisa que el Estado tiene la obligación de reconocer a cada trabajador el derecho a la sindicalización.

En tal sentido, debemos precisar que como uno de los requisitos para la formación de sindicatos se requiere a 20 trabajadores como mínimo, debido a ello, a nivel de las microempresas es imposible que los trabajadores ejerzan este derecho, ya que, como se verá del análisis del presente trabajo, las MYPE no podrían contar con más de 10 trabajadores.

Debido a ello, en el Expediente Nro. 00021-2014-PI/TC, en su fundamento 49, se señala que: “la eliminación del criterio referido al número de trabajadores para definir a una pequeña empresa puede generar un obstáculo para el ejercicio del derecho a la libertad sindical” (p. 66).

Por esta razón, mediante el artículo 15° de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, se precisa que, de contarse con menos de 20 trabajadores, se podrá elegir a dos delegados representantes ante los empleadores y la entidad de trabajo, quienes serán elegidos por más de la mitad de los trabajadores de la empresa, de acuerdo al artículo 5° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.

Así pues, el Expediente Nro. 00021-2014-PI/TC en su fundamento 69, b) señala que la Ley MYPE cuenta con un vacío correspondiente al ejercicio de los derechos colectivos, puesto que, señala que estos trabajadores pueden constituir un sindicato; sin embargo,

no precisa el procedimiento que se debe de seguir para ello, además de no establecer la regulación específica que verse en el ejercicio de este derecho. Al respecto, consideramos que, esto conlleva a una vulneración del principio de igualdad, puesto que se establece un trato diferenciado para estos trabajadores.

En ese sentido, Ermida (1991) sostuvo que:

La mera existencia de una estructura sindical por empresa, como la inducida por la legislación y prevaleciente en la realidad nacional, deja fuera la posibilidad de ejercer el derecho de sindicación a un gran número de trabajadores: todos los que trabajan en pequeñas empresas, en las cuales, por el reducido número de trabajadores, es fácticamente imposible o inconducente constituir un sindicato. Tratándose de países subdesarrollados, en los que predomina la pequeña y mediana empresa, la mayor parte de la población asalariada está ocupada en estas y, por tanto, fácticamente excluida del ejercicio de la sindicalización, si la única o predominante estructura sindical es la de empresa. (p. 13)

En tal sentido, el artículo 15 de la LRCT y el artículo 5 de su Reglamento, suprimen el derecho a la sindicación y negociación colectiva en nuestro país; por tanto, los trabajadores de estas microempresas se encuentran imposibilitados de ejercer su derecho a la sindicación, generando que haya una nula probabilidad de negociar para lograr mejores y mayores condiciones laborales y para que se reconozcan sus derechos como trabajadores.

Más aún si, se toma en consideración que la OIT ha regulado, en el Convenio Sobre los Representantes de los Trabajadores (Convenio 135), el reconocimiento de la protección hacia los representantes de los trabajadores contra aquellas acciones que los perjudique por tener la condición de representantes.

Asimismo, en la realización del Convenio sobre Los Contratos del Trabajo (Convenio 86) se adoptó la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, estableciéndose a la libertad de asociación y libertad sindical como uno de los cuatro principios fundamentales de este, adquiriéndose así los deberes y las obligaciones del Estado de velar, promover e incentivar este principio.

En suma, se requiere atención inmediata, por parte del Estado, puesto que, como se ha manifestado, las microempresas congregan la mayor parte económicamente activa del país. En ese sentido, la legitimidad de los delegados debería ser automática, con el

consentimiento de los trabajadores dispuestos a ejercer su derecho de sindicación y negociación colectiva y no con la aceptación de la mayoría de trabajadores de la empresa.

➤ Asignación familiar

Posterior a ello, uno de los beneficios sociales no reconocido para aquellos trabajadores que forman parte de microempresas es la asignación familiar, debido a ello, estos empresarios deciden no entregarlas, puesto que la misma no es una obligación; sin embargo, el Estado, al retirar este derecho y establecerlo como un incentivo para el empleador de este sector, no ha considerado que los trabajadores de las microempresas son los más vulnerables.

Asimismo, es preciso señalar que, a pesar que este beneficio social, conforme lo señala la Ley 25129 – Ley que Regula el Derecho a Percibir Asignación Familiar, es de carácter y naturaleza remunerativa, por ende, debe de ser abonado a los trabajadores mensualmente, sin embargo, la misma es negada indiscriminadamente a este sector.

Debido a ello, a pesar que, el artículo 2° de nuestra Const. señala que todas las personas tenemos igualdad ante la ley, podemos ver la discriminación a la que se ha visto afecto el trabajador con carga familiar de una microempresa al no recibir este beneficio, a diferencia de los trabajadores que pertenecen a grandes empresas, quienes reciben el 10% de la RMV, mensualmente.

Además de ello, no se ha tomado en consideración que la asignación familiar tiene carácter alimentario, lo que constituye una fuente de ingresos para la subsistencia de la carga familiar del trabajador; además, por la naturaleza remunerativa de este beneficio, podemos precisar que las remuneraciones son irrenunciables, por lo que es imposible que el Estado no haya tomado en consideración dicho argumento al plantear los beneficios sociales otorgados a los trabajadores de las microempresas.

En tal sentido, las microempresas vienen vulnerando el carácter alimentario y la dimensión social de la remuneración, así como los derechos fundamentales de toda persona; más aún si, el artículo 24° de nuestra Const. señala que se debe de garantizar que la remuneración procure un bienestar económico para el trabajador y su carga familiar.

Así pues, podemos señalar que la asignación familiar debería ser obligatoria y no limitada para las microempresas, asimismo, el empleador a decisión propia podría entregarlo de manera unilateral, conforme se precisa en el artículo 35 del Reglamento de la Ley MYPE, en tal sentido, para agregar este incentivo a este sector resultaría necesario la negociación entre el empleador y trabajador, situación que en nuestra realidad social no sucede.

Por otro lado, en comparación con los trabajadores del régimen general, este beneficio se omite para los trabajadores de las microempresas, lo cual no es congruente con lo señalado por la Const., ya que, el mismo debería de desplegarse de igual forma en los distintos regímenes laborales.

➤ Seguros de salud

En la misma línea argumentativa se debe precisar que, el Estado ha planteado que los trabajadores de las microempresas deberán de contar con el seguro de salud SIS; sin embargo, al hacerlo no ha previsto las necesidades a las que se ven expuestas las mujeres que desean convertirse en madres, puesto que las mismas no cuentan con subsidio por maternidad o por lactancia, ya que estas son otorgadas por EsSalud.

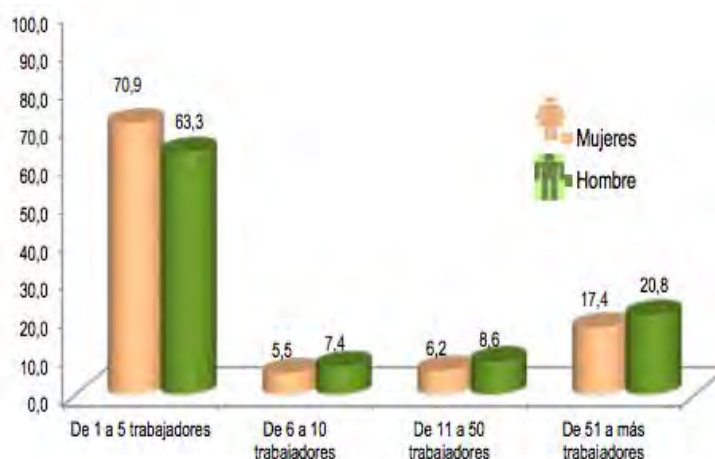
Debido a ello, es necesario señalar que el Estado no ha tomado en consideración que este subsidio sirve para compensar el tiempo que la trabajadora ha dejado de laborar por encontrarse en licencia de maternidad.

Así pues, los beneficios sociales en las microempresas evidencian la vulneración del principio de igualdad entre trabajadores de un régimen a otro régimen, ya que por ejemplo en el caso del SIS éste resulta lesivo al género femenino de dicho sector, por cuanto la mujer en cualquiera de los regímenes tiene la facultad y el derecho de querer realizarse como madre; empero, el mercado informal de las microempresas congrega en su mayoría al género femenino existiendo así un sesgo en las MYPE, toda vez que dicha trabajadora no podrá gozar del beneficio económico subsidiado por EsSalud, puesto que el SIS no otorga el mismo beneficio, es por ello que, en el tiempo en que la misma se encuentre en licencia de maternidad no podrá percibir el subsidio por lactancia o maternidad.

En consecuencia, respecto a la asignación familiar y los seguros de salud, se evidencia una clara vulneración al principio de igualdad e interés del menor, a diferencia de los trabajadores que pertenecen al régimen general; sin embargo, no se está tomando en

consideración que estos contribuyen al carácter alimentario protegido por nuestra Const., resultando alarmante en el entendido que se registra mayor cantidad de mujeres que laboran en este régimen.

Figura Nro. 42: Mujeres y hombres ocupados según tamaño de empresa en el 2018.



Fuente: INEI – ENAHO

En tal sentido, se puede observar que son las mujeres quienes laboran con mayor frecuencia en empresas que congregan de 1 a 5 trabajadores, por lo que recortarle beneficios inherentes y que se encuentran plasmadas en la Const. solo conlleva a generar mayor informalidad en este sector.

Asimismo, es necesario traer a colación el artículo 45 del TUO de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial, en la que se señala claramente que, el Régimen Laboral de la Micro y Pequeña empresa debe de:

- Garantizar que la remuneración y los beneficios que perciben los trabajadores cumplan con el ordenamiento jurídico, como mínimo.
- Garantizar que ningún trabajador sea discriminado por ninguna situación.

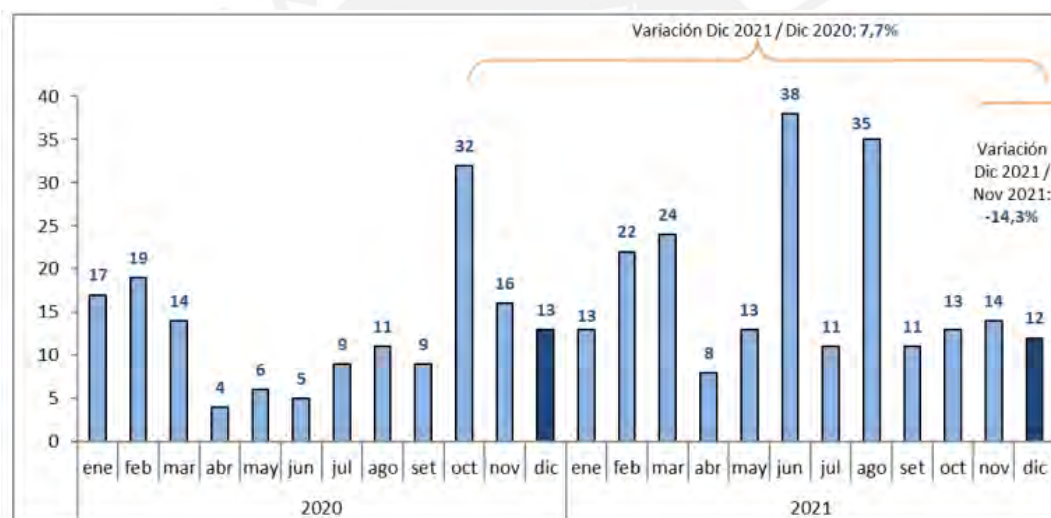
Sin embargo, se puede observar que este régimen viene discriminando a los trabajadores de las microempresas, puesto que los mismos no pueden contar con beneficios constitucionalmente protegidos porque el legislador ha decidido otorgarles mayores beneficios a los empleadores acogidos a este régimen, fomentando que, además de la informalidad a la que se les ha expuesto vean vulnerados derechos que les corresponden por el hecho de ser trabajadores de una empresa.

- Seguridad y Salud en el Trabajo

Además, es importante resaltar el tema de la seguridad y salud en el trabajo, ya que, según datos proporcionados por la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS) aproximadamente 2 millones de personas mueren anualmente por accidentes de trabajo. (2021)

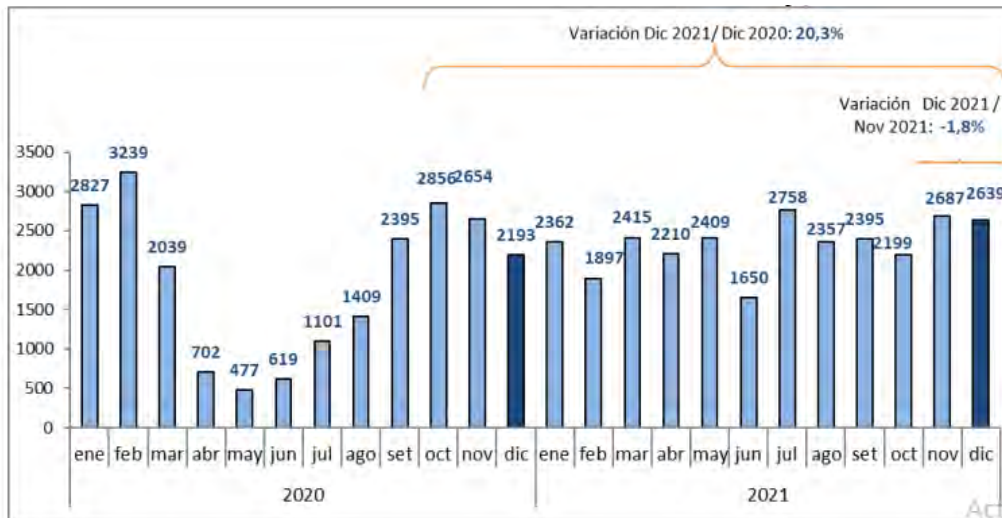
De acuerdo a los datos proporcionados por el MTPE (2021, p. 05), tan solo en el mes de diciembre se registraron 2,692 accidentes de trabajos en el Sistema de Información para el Registro Único de Accidentes de Trabajo, Incidentes Peligrosos y Enfermedades Ocupacionales (SAT), señalando que el 98,03% hace referencia a accidentes de trabajo no mortales y el 0,46% de accidentes mortales, el 1,26% por incidentes peligrosos y el 0,26% por enfermedades ocupacionales.

Figura Nro. 43: Porcentaje mensual de notificaciones de accidentes de trabajo mortales, periodo 2020 – 2021.



Fuente: MTPE / OGETIC / Oficina de Estadística

Figura Nro. 44: Porcentaje mensual de notificaciones de accidentes de trabajo, periodo 2020 – 2021.



Fuente: MTPE / OGETIC / Oficina de Estadística

Bajo este contexto, las cifras desglosadas anteriormente corresponden a trabajadores que cuentan con empleo formal, sin embargo, si tomamos en consideración el alto índice del empleo informal en nuestro país, será difícil determinar el porcentaje de accidentes que ocurren anualmente.

En tal sentido, tal y como señala Montes, T. (2020, p. 09) los empleadores¹⁷ normalmente emplean mano de obra informal, por ello, no ejecutan sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo, generando así la afectación a la vida, salud y el bienestar físico, emocional y social de aquellos, como de sus familiares.

Debido a ello, podemos precisar que estos trabajadores cuentan con total desprotección, ya que al no encontrarse en planilla y no contar con seguros de salud conforme a Ley, de sufrir accidentes de trabajo deberán de cubrir sus gastos, además de no ser acreedores del subsidio¹⁸ por Incapacidad Temporal para el Trabajador.

➤ Liquidación de Beneficios Sociales

Aunado a ello, se debe de traer a colación el tema de la liquidación de beneficios sociales, que hace referencia al pago de aquellos beneficios pendientes por recibir por parte del trabajador una vez haya culminado el vínculo laboral. Asimismo, es de conocimiento que para el régimen general este aspecto incluye la CTS, vacaciones truncas y gratificaciones truncas.

¹⁷ Quienes principalmente son microempresarios.

¹⁸ El trabajador se encuentra subsidiado a partir del día 21 de incapacidad temporal para trabajar, conforme al Decreto Supremo Nro. 013-2019-TR, de acuerdo al artículo 33.10, inciso d).

Sin embargo, para los trabajadores de las microempresas solo se aplica las vacaciones trucas, ya que este sector no tiene derecho a percibir CTS o gratificaciones, a diferencia de las pequeñas empresas. En tal sentido, trabajadores de las microempresas que deciden renunciar reciben como liquidación una suma que podemos considerar graciosa.

Un trabajador que pertenece al régimen general, que es despedido arbitrariamente recibe como monto indemnizable un salario y medio ordinario mensual por cada año completo de servicios, pero con un máximo de doce remuneraciones, además de reconocerle los beneficios sociales comunes.

Empero, para trabajadores que pertenecen a una microempresa, la normativa señala que el importe de indemnización equivale a quince remuneraciones diarias por cada año completo de servicios, pero con un máximo de ciento ochenta remuneraciones diarias, además de realizarles la entrega de sus beneficios sociales comunes.

En tal sentido, podemos precisar que hay gran desprotección para trabajadores que deciden renunciar o son despedidos arbitrariamente, puesto que el dinero que puedan percibir no logra cubrir los gastos que este sector requiere para mantener su núcleo familiar, lo que conlleva a que aquellos se sumerjan en la informalidad laboral a fin de precarizar su trabajo.

El incumplimiento de los derechos sociolaborales en las microempresas formales se ve reflejada en el gran índice de informalidad laboral en los asalariados de este sector, ya que aparentemente para este mercado económico generador de empleo, no es suficiente el tratamiento diferenciado que la norma le otorga, lo que se traduce en que los costos laborales continúan siendo elevados para su cumplimiento ante los ojos del microempresario.

Por lo tanto, los empleadores prefieren acordar con el trabajador el pago neto de una suma líquida en contraprestación a las labores realizadas, sin la necesidad de registrar en planilla dicho vínculo laboral, de hecho en muchos casos son los propios trabajadores quienes toman la iniciativa y promueven una situación laboral precaria, ya que el empleador al manifestarle al trabajador que percibirá una remuneración acorde a lo regulado en la Ley, y que la misma, será afecta a la aportación previsionales, optara por permanecer en la informalidad laboral a efectos de recibir la remuneración acordada sin ningún tipo de descuento y/o retención.

De ahí que, las consideraciones señaladas vulneran derechos establecidos dentro nuestra Const., ya que en el intento del Estado por promover e incentivar la formalidad en las microempresas ha limitado beneficios sociales, situación que supone una desprotección hacia los trabajadores, puesto que los mismos ven afectados el bien jurídico tutelado que supone ser intangible ya que se trata de normas infraconstitucionales.

De hecho, el establecer pisos mínimos que reducen derechos laborales a los trabajadores no ha hecho más que vulnerar el derecho a la dignidad humana de aquellos, en la medida en que el Estado se encuentra en la obligación de regular normas en beneficio de la minoría.

Además, nuestra Const. se rige por el principio de igualdad de oportunidades, prohibiéndose así todo tipo de discriminación; sin embargo, se ha podido precisar que entre los trabajadores que pertenecen al régimen especial y trabajadores del régimen general existe una gran brecha, puesto que no existe igualdad de trato o igualdad de oportunidades¹⁹, debido a ello se advierte la existencia de discriminación; empero, estas violación a los derechos de los trabajadores protegidos por la Const. parecen disfrazarse de incentivos que solo generan beneficios a los empleadores.

Evidentemente, no hay un control adecuado por parte del Estado para la auditoria de la ejecución de los derechos sociales de los trabajadores que pertenecen a una microempresa, puesto que, se advertiría que la reducción de estos beneficios solo ha favorecido a que el empresario decida ser formal en ciertos aspectos; sin embargo, deja de lado el aspecto laboral.

1.2. EL RÉGIMEN ESPECIAL Y EL EMPLEO FORMAL

En la normativa jurídica peruana coexisten diversos regímenes laborales especiales que se constituyen en base al principio de especialidad, ello faculta al legislador a expedir leyes de carácter temporal que evidentemente reflejen un tratamiento diferenciado que no resulte ser discriminatorio, por lo que su imposición debería de estar justificada.

De hecho, lo señalado está previsto, en el artículo 103° de la Const. que prescribe: "(...) Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de las personas..."; por otro lado, el inciso 2 del artículo 2°

¹⁹ A pesar de prevalecer sobre toda norma legal.

señala que: “(...) Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”.

En ese sentido, existe discriminación cuando el Estado teniendo conocimiento que la informalidad laboral abarca en mayor escala al sexo femenino que laboran en las microempresas, respalden leyes como el régimen MYPE que vulnera y limita los derechos de las mujeres y, más aún cuando los trabajadores de dicho sector en su mayoría son de bajos recursos.

En tal sentido, el Dictamen en minoría recaído en el Proyecto Nro. 2387/2012-PE “Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial” (2013), señala que, la sentencia que recae en el Expediente Nro. 027-2006-AI establece que toda norma que fomente una actividad solo podrá ser de carácter temporal, ya que, estos regímenes afectan derechos laborales e incumple con el sub principio de necesidad.

Bajo esta línea, el Tribunal Constitucional, en el Exp. Nro. 00027-2006-PI, f.j.4, refiere “que bajo ciertos esquemas y parámetros es permitido, pues no se debe perder de vista que no todo trato diferente ostenta la característica de ser discriminatorio. La discriminación se produce cuando ese trato diferente carece de razones que lo justifiquen”.

Entonces para el máximo intérprete de la Const. los diferentes regímenes especiales que coexisten en la regulación peruana se desprenden de un análisis objetivo de orden constitucional y el principio de igualdad ya que permite crear normas especiales que justifiquen la existencia de los mismos, por lo que dicha adecuación se justificaría a la regulación jurídica que la regula.

Es en este caso, se debe de recurrir al test de proporcionalidad, el cual permite que se determine si una medida legislativa es discriminatoria (Dictamen, 2013), en tal sentido, se analizan los sub principios del siguiente modo:

- ⇒ Sub principio de idoneidad o de adecuación, ya que, toda injerencia deberá de ser capaz o ideal de promover un motivo constitucionalmente legítimo.
- ⇒ Sub principio de necesidad, ya que, para que la injerencia revista de necesidad, no deberá de existir otra alternativa que sea más benigna para alcanzar el fin propuesto.

⇒ Sub principio de proporcionalidad *stricto sensu*, ya que, para que la intromisión sea legítima, esta debe de ser equiparable o proporcionado a la magnitud de vulneración del derecho fundamental.

En efecto, estos tres sub principios deben de ser analizados en conjunto a fin de precisar si la norma es aplicable o resulta discriminatoria, así pues, si esta es aplicable pero innecesaria, la medida será considerada discriminatoria.

Es así, que los regímenes especiales en el Perú existen a consecuencia de la facultad que tiene el Estado para poder crear normas excepcionales que otorgan un trato diferenciado sin que los mismos resulten discriminatorios, ya que se entiende que aquella deficiencia que se ha advertido acerca de la problemática social y económica de una sociedad *a posteriori* resultaría imposible de mitigar dado los alcances a los que pueda llegar de no regular determinados asuntos con una ley especial.

Debido a ello, el Estado ha regulado normas especiales a efectos de coadyuvar al desarrollo económico; no obstante, tal fin perseguido no ha ido de manera conjunta con el desarrollo social, ya que ello no se encuentra en sintonía con el principio de igualdad de oportunidad sin discriminación que se desprende de una relación laboral, de hecho “[la finalidad] del Estado no es la productividad ni la generación de riqueza sino la defensa de la dignidad de las personas” (Pacheco, L.; 2010).

Cabe resaltar que de una lectura conjunta del artículo 23° y 59° de nuestra Const., se advierte que ambos comparten una misma naturaleza la cual se fundamenta en el fomento del empleo productivo, garantizando la libertad de trabajo y la libertad de empresa y promoviendo a las pequeñas empresas en toda modalidad.

Así, la Const. contempla la creación de regímenes especiales, ya que las mismas son necesarias para el desarrollo económico y social, es por este argumento que, estas pasan por un test de ponderación²⁰, para ver si la creación de las mismas es idónea y justifican su causa.

Por ello, a modo de introducción revisaremos la Ley Nro. 27360 – Ley que aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario; el Decreto Legislativo Nro. 1057 – Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios; y, el Decreto Legislativo Nro. 1086 – Ley de Promoción de la Competitividad,

²⁰ Test de ponderación realizado en líneas precedentes.

Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente.

- Ley Nro. 27360 – Ley que aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario

Esta ley surgió como una norma de vocación temporal, en donde se establecieron beneficios laborales y tributarias para empresas que se especializan en actividades de agroindustrias, acuícola, cultivo y/o crianzas. Sin embargo, este ordenamiento contaba con limitaciones de reconocimientos de derechos laborales a sus trabajadores, puesto que aquellos solo percibían una remuneración mínima vital sin mejoras de condiciones laborales y/o incentivos, asimismo, por la inclusión de las *service* se dificultó la sindicalización.

En consecuencia, mediante la Ley Nro. 31087 se deroga dicha normativa, debido a que la temporalidad de este régimen especial fue extendida hasta el año 2031, sin embargo, el requisito principal de este régimen especial advierte que su naturaleza es temporal, por lo que, su dilatación vendría a ser contraria a Ley.

- Decreto Legislativo Nro. 1057 – Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios

Del mismo modo, este Decreto entró en vigencia en el 2008, surgiendo como un régimen transitorio, con el que se reconocían derechos mínimos al contrato empleado por el sector público. Sin embargo, este régimen cuenta con limitaciones a los derechos de los trabajadores tales como la CTS, gratificaciones, estabilidad laboral y participación en las utilidades.

No obstante, el Tribunal Constitucional (TC) declaró inconstitucional la Ley Nro. 31131 que solicitaba la derogación del Decreto Legislativo Nro. 1057, señalando que: i) El Congreso no tiene facultad para crear o aumentar gastos públicos (artículo 79° de la Const.), ii) no se encuentra acorde al principio de equilibrio procesal (artículo 78° del mismo cuerpo normativo) y iii) la competencia pertenece al Poder Ejecutivo para administrar la hacienda pública (artículo 118°, inciso 17 del mismo cuerpo normativo).

- Decreto Legislativo Nro. 1086 – Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente

Así también, mediante este Decreto se modificó la temporalidad de este régimen especial convirtiendo su naturaleza en permanente, reconociendo derechos mínimos a los trabajadores; empero, se limitan derechos tales como la sindicalización, las gratificaciones, asignación familiar, CTS, utilidades, entre otros.

De lo expuesto, y en concordancia con Bravo et. al. (s.f.) estos regímenes fueron “creados con la finalidad de reducir la tasa de informalidad en las que se desenvuelven las empresas y con la finalidad de simplificar el procedimiento y reducir los costos de la tributación”; sin embargo, las normas acotadas no han cumplido con el fin para el que fueron creados, puesto que la informalidad laboral se encuentra estancado en porcentajes mayores al 50%, lo que advertiría que darle la connotación de permanencia a un régimen especial no ha contribuido al fomento del empleo y al respeto de los derechos sociolabores, en concordancia con la dignidad humana.

En consecuencia, una ley especial creada bajo el Modelo Social y Democrático de la Const., debería de respetar los derechos laborales mínimos consagrados en dicho cuerpo legal, toda vez que los mismo habrían de vulnerarse mediante normas especiales que reflejan la falta de protección a la parte más débil de la relación laboral, por lo que, los derechos laborales no deberían formar parte del bloque de flexibilización e incentivos de estos regímenes especiales.

En efecto y haciendo énfasis en el régimen especial MYPE, desde su entrada en vigencia no ha logrado reducir la informalidad laboral; debido a ello, es importante realizar una línea del tiempo de la evolución legislativa a la que se ha visto sometido este régimen.

1.2.1. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL RÉGIMEN ESPECIAL

Nuestra legislación, con el fin de promover la formalización de las micro empresas ha regulado las siguientes normas, que ahora sirven de antecedentes legislativos:

Tabla Nro. 6: Antecedentes legislativos.

1976	Decreto Legislativo Nro. 21435 – Ley de la Pequeña Empresa del Sector Privado, fue el primer cuerpo normativo que delimitó a las pequeñas empresas de acuerdo a los montos de venta anual, a fin de se puedan acoger a un sistema tributario preferencial y otorgó otros incentivos para su desarrollo.
------	---

1976	Decreto Legislativo Nro. 21621 – Ley de la Empresa Individual de Responsabilidad Limitada, crea la Empresa Individual de Responsabilidad Limitada (EIRL). Este decreto fue emitido con la finalidad de distinguir al patrimonio que proviene de la persona natural y el de la persona jurídica, promocionando la constitución y operación de pequeñas empresas.
1978	Decreto Ley Nro. 23310, este cuerpo normativo introdujo modificaciones al Decreto Legislativo 21435.
1980	Decreto Legislativo Nro. 23189 – Ley que Norma la Pequeña y Mediana Empresa, estableció a la pequeña empresa como empresa unipersonal o como EIRL.; estableciendo como parámetro máximo de 5 trabajadores para empresas dedicadas a giro de comercialización y a 10 trabajadores para empresas dedicadas a otros servicios, fijando como límite máximo de ingresos 100 salarios mínimos vitales para pequeñas empresas industriales y 50 salarios mínimos vitales para la actividad comercial. Asimismo, se estableció un régimen tributario especial y un fondo de promoción.
1982	Ley Nro. 23407 – Ley General de Industrias, determinó como nuevo límite de ventas de las pequeñas empresas igual a 720 salarios mínimos vitales de la provincia de Lima. Este cuerpo normativo exoneró a las pequeñas empresas industriales del pago de impuestos de reevaluación de activos fijos e impuestos de alcabala.
1985	Ley Nro. 24602 – Ley de la Pequeña Empresa Industrial, se expidió con la finalidad de regularizar la empresa industrial que se estableció en la Ley Nro. 23407. Asimismo, se amplió a 1500 salarios mínimos vitales el límite anual de ventas y se creó un fondo de promoción con el pago de un aporte.
1991	Decreto Legislativo Nro. 705 – Ley de Promoción de Microempresas y Pequeñas Empresas, este cuerpo normativo determinó como microempresa a aquellas empresas que tenían como máximo 10 trabajadores por un valor de ventas de hasta 12 UIT anuales y las pequeñas empresas entre 11 a 20 trabajadores por un valor de ventas de hasta 25 UIT anuales. Este decreto le suma importancia a las MYPE puesto que brinda empleos a trabajadores no calificados.
1997	Ley Nro. 26904 – Ley que Declara de Preferente Interés la Generación y Difusión de Estadísticas sobre la Pequeña y Microempresa, ley con

	la que se hizo efectiva la contribución al despegue de las micro y pequeñas empresas.
2000	Ley Nro. 27268 – Ley General de Pequeña y Microempresa, cuerpo normativo que aumentó, como máximo, a 40 trabajadores para las pequeñas empresas.
2003	Ley Nro. 28015 – Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, cuerpo normativo que definió el concepto actual de MYPE. Así, se detalla que las microempresas cuenten con 10 trabajadores por un valor de ventas de 150 UIT como máximo y las pequeñas empresas con 50 trabajadores por un valor de ventas de 850 UIT como máximo.
2008	Decreto Legislativo Nro. 1086 – Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente, ley que incrementó a 100 los trabajadores de las pequeñas empresas por un monto de ventas de hasta 1700 UIT.
2013	Ley Nro. 30056 – Ley que Modifica Diversas Leyes para Facilitar la Inversión, cuerpo normativo que modifica los artículos 5° y 42° del Decreto Legislativo Nro. 1086, estableciendo que las microempresas solo requieren de las ventas anuales de hasta 150 UIT y que, tanto las micro como las pequeñas empresas cuentan con naturaleza permanente.
2013	Decreto Supremo Nro. 013-2013-PRODUCE – TUO de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial, cuerpo normativo que establece los beneficios de los trabajadores de las MYPES e incorpora los artículos 5° y 42° a este decreto.

Fuente: Legislación peruana
Elaboración propia

Como podemos advertir de la tabla anterior que brevemente menciona las normas que han sido reguladas a efectos de impulsar el desarrollo económico, productivo, competitivo, y paralelamente el fomento del empleo decente en la micro y pequeña empresa se aprecia que todas tienen un punto de encuentro en cuanto a los incentivos legales ya que los mismos, tienden a poner mayor énfasis en aspectos tributarios y laborales, resaltando a grandes rasgos que el Estado tiene conocimiento que del bloque de artículos regulados para incentivar a la formalización, la micro y pequeña empresa centra su atención en lo que es más común y beneficioso a corto plazo.

Sin embargo, dichas regulaciones no han logrado conseguir reducir la informalidad laboral, de hecho, de forma consecutiva al crecimiento de las microempresas en el sector económico del país, ha crecido la informalidad laboral en el sector formal de las microempresas registradas, lo cual se traduce en menores costos laborales que no incentivan al microempresario a la formalización.

En consecuencia, el Estado, no solo debe de enfocarse en reflejar, al microempresario, beneficios económicos que emanan de sus regulaciones especiales, sino ser promotores de la productividad y competitividad de los bienes y servicios que generan estos microempresarios.

Por ello, pasaremos a comparar la Ley Nro. 28015 - Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa y el Decreto Legislativo Nro. 1086 - Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente:

Tabla Nro. 7: Comparación de la Ley Nro. 28015 y el Decreto Legislativo Nro. 1086.

Ley Nro. 28015	Decreto Legislativo Nro. 1086
Se estableció el concepto actual de este régimen especial.	Se precisan las características de la MYPE.
Se estableció la temporalidad del régimen laboral especial para las micro y pequeñas empresas	Se estableció la permanencia de este Régimen, cuestionando la inconstitucionalidad del artículo 51° de esta ley -como posteriormente se detallará en esta investigación-.
Se ha buscado fomentar la formalidad laboral en las MYPE promoviendo la competitividad y el desarrollo de este régimen.	La Ley Nro. 28015 no obtuvo el fin deseado, siendo sustituido por el Decreto Legislativo Nro. 1086.
Se encontraba a cargo el MTPE.	Mediante Decreto Supremo Nro. 013-2013-PRODUCE, el MTPE dejó de encontrarse a cargo de la supervisión de las MYPE, pasando a ser competencia del Ministerio de la Producción.

Elaboración propia.

En este último punto, consideramos que es un desacierto que las MYPE sean supervisadas por el Ministerio de Producción, puesto que al congregar la mayor informalidad laboral es el MTPE quien debería de vigilar su correcto desarrollo laboral, ya que los derechos laborales se encuentran sobre cualquier otro derecho, más aún si este cambio de dirección institucional se encuentra basado en el fomento de la competitividad y productividad desde un punto de vista aparentemente económico y no social, perspectivas que deberían de ir de la mano para lograr la finalidad para la cual ha sido creada la Ley MYPE.

1.2.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL RÉGIMEN ESPECIAL

Antes de ingresar a desarrollar el tema de la naturaleza jurídica del régimen especial, consideramos importante brindar una revisión al sub principio de idoneidad, ya que con este se pretende “Determinar los fines de una intervención en los derechos fundamentales ... [y además] contribuya y facilite de cualquier forma la realización del fin inmediato que persigue” (Sánchez, R., s.f., p. 40-44).

Así pues, el TC viene aplicando este sub principio para establecer si una normativa planteada es debidamente proporcional, es decir, si esta medida favorece a otro derecho fundamental u otro principio constitucional, para que con ello pueda superar este juicio; consiguientemente, este órgano supremo se ha manifestado acerca de las modificaciones realizadas a este Régimen Especial.

La Ley Nro. 28015, conforme lo señala el artículo 3°, brinda una diferenciación entre Micro y Pequeña Empresa, esta disimilitud se produce de acuerdo al volumen de sus ventas anuales:

- Microempresa: Cuentan con ventas de hasta 150 UIT anualmente y con 1 a 10 trabajadores.
- Pequeña empresa: Cuentan con ventas superiores a 150 UIT anualmente y hasta un máximo de 1700 UIT y con 1 a 100 trabajadores.

Asimismo, este cuerpo normativo, en sus artículos 43° y 44° establecen que:

Artículo 43.- Objeto

(...)

El presente régimen laboral especial es de **naturaleza temporal** y se extenderá por un periodo de (5) cinco años desde la entrada en vigencia de la presente Ley... *(El énfasis es nuestro)*

Artículo 44.- Permanencia en el régimen laboral especial

Si en un ejercicio económico una Microempresa definida como tal en la presente Ley, inicialmente comprendida en el régimen especial supera el importe máximo de ingresos previstos en la presente Ley o tiene más de diez (10) trabajadores por un período superior a un año, será excluida del régimen laboral especial.

En tal sentido, mediante el Decreto Legislativo Nro. 1086 se incorporan estos artículos a este ordenamiento jurídico.

En palabras de Linares, M. (2017) la finalidad del derecho pretendido con la naturaleza temporal del Régimen MYPE fue:

[La] Realización inmediata del derecho a la igualdad material, a través de la igualdad de resultados en el acceso al trabajo.

[La] Eliminación o disminución gradual de las desventajas de la igualdad material, causadas por el subempleo informal, que son los efectos del trabajo precario.

Alcanzar mediatamente la igualdad material de un régimen laboral constitucional pleno, sin la afectación de ningún principio constitucional (p. 323-324).

Posterior a ello, este esquema fue modificado por los artículos 5° y 42° de la Ley que Modifica Diversas Leyes para Facilitar la Inversión²¹ (Ley Nro. 30056), Impulsar el Desarrollo Productivo y el Crecimiento Empresarial, reformándola del siguiente modo:

Artículo 5.- Características de las micro, pequeñas y medianas empresas

...

²¹ De la revisión realizada de esta Ley, podemos advertir que este cuerpo normativo tuvo un error al modificar el artículo 42° de la Ley 28015, ya que aquel hace referencia al Régimen Tributario de las MYPE; empero, el artículo que correcto a modificarse debió ser 43°.

Microempresa: ventas anuales hasta el monto máximo de 150 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

(...)

Artículo 42.- Naturaleza y permanencia en el Régimen Laboral Especial

El presente Régimen Laboral Especial es de **naturaleza permanente y únicamente** aplicable a la micro y pequeña empresa. (...) *(El énfasis es nuestro)*.

Por consiguiente, mediante el Decreto Supremo Nro. 013-2013-PRODUCE se integra lo señalado por este ordenamiento jurídico, en la que este régimen varía su naturaleza temporal a una permanente y única que solo se aplicará a las micro y pequeñas empresas.

Es decir, inicialmente la naturaleza jurídica de las micro y pequeñas empresas fue de carácter temporal puesto que este servía como estímulo para la formalización de aquel sector en el mercado peruano, en aras de, posterior a ello, obtengan la idoneidad de ocuparse de los costos del Régimen Laboral General, sin embargo, esta naturaleza fue modificada puesto que la Ley Nro. 28015 no cumplió con los objetivos propuestos para la formalización de las micro y pequeñas empresas.

Empero, el Estado tiene como obligación no adoptar políticas y/o medidas que vayan a empeorar la situación de los derechos sociales, culturales y económicos de la población, puesto que nuestros legisladores deben de velar por proteger los derechos vigentes en cumplimiento de su obligación de progresividad.

Sin embargo, de requerirse una regresividad en las regulaciones, se deberá de evaluar si la protección proporcionada por el ordenamiento jurídico en las circunstancias reales ha empeorado.

De acuerdo a ello, es necesario realizar el test de proporcionalidad de acuerdo a los sub principios que abarca el mismo:

Tabla Nro. 8: Test de proporcionalidad del Decreto Supremo Nro. 013-2013-PRODUCE.

SUB PRINCIPIOS	TEST
----------------	------

<p>Sub principio de idoneidad</p>	<p>El artículo 103° de la Const. faculta al Poder Ejecutivo a legislar de forma especial y acorde a la exigencia de la naturaleza de las cosas²²; debido a ello, se promulga el Decreto Supremo Nro. 013-2013-PRODUCE.</p> <p>En tal sentido, el TC (2014), en el examen de idoneidad realizado precisa que este debe de ser realizado en dos fases:</p> <p>Establecer la existencia de una relación de causalidad entre la intervención en la igualdad y el objetivo requerido para conseguirlo.</p> <p>Encontrar la relación existente entre el objetivo y la finalidad de intervención.</p> <p>Así pues, sobre la primera fase, el TC ha señalado que establecer el carácter permanente para las micro y pequeñas empresas impedirá que el empleador de este sector se haga cargo de los costos laborales exigidos por el régimen laboral común, existiendo así una relación de causalidad entre el medio y el objetivo.</p> <p>Acerca de la segunda fase, se ha manifestado señalando que vedar a los empleadores de asumir la carga económica exigidos para el régimen laboral común e incentivar su creación y formalización, se encuentra orientado a garantizar el cumplimiento del mandato que se prevé en el artículo 59° de la Constitución.</p> <p>En efecto, el TC ha superado el examen de sub principio de idoneidad.</p>
<p>Sub principio de necesidad</p>	<p>Para realizar este examen, el TC señala que debe de ser realizado en dos fases:</p> <p>Determinar si existen medios alternativos que sean igualmente idóneos que el medio que adoptado efectivamente.</p>

²² Temporalidad, movilidad de trabajadores, estacionalidad e informalidad.

	<p>Determinar si existen medios más indulgentes con el derecho involucrado que el medio adoptado efectivamente.</p> <p>En tal sentido, del análisis realizado, el tribunal estableció que se puedan adoptar 2 vías:</p> <p>La disminución de costos laborales para el trabajador, lo que ocurre en el Decreto materia de este test, puesto que con este se busca la reducción de las remuneraciones o los beneficios del trabajador.</p> <p>El incremento de la productividad, que significaría fomentar la inversión del capital físico, mejorar la organización de trabajo, el capital humano, las innovaciones, la tecnología y encontrar mayores facilidades para acceder a créditos con intereses razonables.</p> <p>De acuerdo a ello, este ordenamiento jurídico analizado no ha superado el examen de necesidad.</p>
<p>Sub principio de proporcionalidad <i>stricto sensu</i></p>	<p>Para el TC no corresponde analizar el sub principio de proporcionalidad <i>stricto sensu</i> debido a que el Decreto materia de análisis no ha superado el segundo sub principio.</p>

Fuente: TC (2014)
Elaboración propia

Así, de acuerdo al test de proporcionalidad realizado por el TC (2014) en el Expediente Nro. 00021-2014-PI/TC, caso Régimen Laboral de las MYPE, se manifestó que la adopción de este régimen como “permanente” es inconstitucional, puesto que la exposición de motivos del Decreto Legislativo Nro. 1086 (Ley de Promoción y Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente) no justificó la regresión normativa que se realizó, ya que no existe algún estudio o información que haya podido demostrar que la reducción de los costos laborales a las microempresas concretará su formalización y crecimiento.

En consecuencia, el TC declaró fundada la demanda inconstitucional presentada, señalando que tanto el artículo 5° como el artículo 51° del Decreto Supremo Nro. 013-2013-PRODUCE son constitucionales:

siempre y cuando se entienda que el criterio referido al “*número de trabajadores*” es obligatorio para diferenciar a una micro, pequeña y mediana empresa, así como para garantizar los derechos fundamentales colectivos laborales en dichos ámbitos (...)

siempre y cuando se entienda que el carácter “*permanente*” del régimen laboral de las micro y pequeñas empresas alude únicamente a la existencia de un régimen jurídico especial (...)

Exhortando al Poder Legislativo a la modificación de estos artículos. Sin embargo, se puede advertir que existe una motivación aparente por este órgano, dado que del desarrollo de la sentencia y la decisión adoptada se señala la inconstitucionalidad de estos dos artículos, para luego indicar que aquellos son constitucionales.

Ahora bien, las observaciones elaboradas a la motivación de la sentencia; manteniendo incólume nuestras discrepancias con el tenor de la resolución ofrecida por el Tribunal Constitucional, y siendo conscientes que comprender una postura diferente no significa mostrar conformidad con la misma, nos permitimos explayar la posible lógica detrás del análisis efectuado por el Tribunal Constitucional sobre la naturaleza *permanente* del régimen laboral MYPE:

Es posible que la aplicación del *test de igualdad* no es de proporcionalidad recaído sobre el artículo 11°, respecto de la modificación al artículo 42° del TUO aprobado mediante DS 013-2013-PRODUCE, no estuviera referida respecto de la modificación en sí. Sino que el análisis efectuado por el Tribunal Constitucional fuera más allá y se enfocara en los efectos de cambiar la naturaleza originalmente temporal de un régimen laboral, a una ahora permanente.

Esto puede encontrar sustento lógico *prima facie*, puesto que es preferible tolerar una ordenación temporal, que, si bien reconoce menores derechos a los trabajadores, tiene por finalidad la de animar a otras empresas a la formalización con el eventual traspase a la regla general laboral. No obstante, cuando dicho régimen, concebido para tener una existencia finita, se lo desnaturaliza con la concesión una duración permanente, aquello amerita que se ahonde en la motivación de su existencia; con la intención de determinar si la misma puede continuar pese a su variación.

En ese sentido, si a razón del análisis de la duración del régimen se realiza un análisis a la esencia del régimen mismo, es plausible que se efectuara un test con un alcance

más general, como lo es el *test de igualdad*. En ese aspecto, podemos encontrar conformidad con la forma en que accionó el Tribunal Constitucional; sin embargo, discrepamos acerca del resultado producto del análisis por los motivos expuesto *supra*. Asimismo, reiteramos que se debió someterse a un test de proporcionalidad al artículo en mención respecto de la modificación al artículo 5°.

Debido a ello, debemos de hacer hincapié en lo siguiente:

➤ Volumen de trabajadores

Este extremo es declarado infundado, en tanto se entienda que el criterio referido al número de trabajadores es obligatorio para diferencia a una micro, pequeña y mediana empresa. Sustenta ello en la aplicación de un método de interpretación; debiendo entenderse por tal como aquella *actividad* a través de la cual se transforman los términos abstractos de una regla general y estipulada, a una aplicación en concreto (Moscol, D. 2020).

En específico, el Tribunal Constitucional emplea el método histórico de interpretación jurídica; que, a decir de Lifante, I. (2015, p. 37), tiene por objeto de estudio el estado de derecho existente sobre la materia en la época en que la norma ha sido dada. Resultando necesario encontrar una explicación a la acción ejercida por la Ley sobre el sistema de derecho en la fecha y lugar en que fue promulgada; esto es una exposición de los contextos anteriores que pueden influir en el sentido actual de la norma.

No resulta menos cierto que, por la aplicación de un determinado tipo de interpretación, esta no pueda ser analizada desde otro enfoque; siendo este, por ejemplo, el de la *interpretación literal*. Este método, citando al profesor Rodríguez, R. (2022) consiste en la asignación del significado a partir del sentido lingüístico de las palabras expresadas en el texto a interpretar.

Partiendo de esta premisa, se presume que la clasificación dentro del régimen MYPE será en principio efectuada atendiendo el volumen de sus ventas anuales; no obstante, dicho dispositivo legal no señala que tal criterio sea el único. Deja la posibilidad de que pueda efectuarse la clasificación tomando otros criterios; verbigracia, el valor de los activos fijos.

La duda se acrecienta, pues conforme al numeral 23) del artículo 2° de nuestra Constitución, *nadie está impedido de hacer aquello que la ley prohíbe*. Partiendo de esa

premisa, resultaría perfectamente válido que las empresas puedan postularse a una categoría que podría no corresponder a la intención originaria del legislador.

En contraposición a ello, se tiene que las entidades que conforman la administración pública, en atención de su *principio de juridicidad*, se limitarían efectuar cualquier clasificación en base únicamente a lo que expresado literalmente en la Ley; lo cual podría dar lugar a que toda clasificación sea elaborada en base al volumen de ventas anuales. Pero dicha posición tampoco es absoluta, dado que ambas posturas encuentran adecuado sustento.

Para salvar tal incertidumbre debería recurrirse a las técnicas de interpretación; y esto en realidad genera una duda, pues de una **interpretación literaria** se tiene la ausencia de una prohibición o limitación expresa; aunado a ello, con la **aplicación histórica** se tiene que las normas anteriores consignaban al *número de trabajadores* como un elemento necesario para la tipificación en la clasificación dentro del régimen MYPE. Así las cosas, se tiene que tal ambigüedad no fue advertida ni por el Legislador, que la promulgó; ni tampoco por el Tribunal Constitucional, que la ratificó.

Más allá de las ambigüedades de que las adolezca dicho dispositivo legal, se tiene entonces que el artículo 11° de la Ley Nro. 30056, que a su vez incorpora modificaciones al TUO aprobado por el DS 0013-2013-PRODUCE, efectúa las siguientes variaciones:

1. Incorporación de medianas empresas;
2. Eliminación del número de trabajadores como criterio de distinción de las MYPE;
3. Introducción del monto de facturación como criterio de diferenciación; y
4. Posibilidad de que el monto máximo de ventas para la micro y mediana empresa pueda ser determinado por decreto supremo refrendado por Ministerio de Economía y Finanzas.

Es decir, inicialmente la naturaleza jurídica de las micro y pequeñas empresas fue de carácter temporal puesto que este servía como estímulo para la formalización de aquel sector en el mercado peruano, con la finalidad de, posterior a ello, obtengan la capacidad de asumir los costos del Régimen Laboral General, sin embargo, ello fue modificado, puesto que la Ley Nro. 28015 no cumplió con los objetivos propuestos para la formalización de las micro y pequeñas empresas.

En tal sentido, conforme al proyecto que engendró la Ley Nro. 30056, se tiene que la tipificación de empresas basadas en el número de trabajadores fue descartada; debido a que, por requerimientos de mercado, las MYPE deciden generalmente contratar irregularmente trabajadores con el objetivo de no perder los beneficios del régimen laboral especial.

Dicha señalización por sí sola no basta; sino que deben esquematizarse por lo menos algunos de los beneficios de pertenecer a una microempresa sujeta al régimen especial, en contraposición al régimen general.

En tal sentido, es cierto que, conforme al artículo 59° de nuestra vigente Constitución Política, se establece que es el Estado quien estimula la creación de la riqueza; además de garantizar la libertad de trabajo y de empresa, promoviendo las pequeñas empresas en todas sus modalidades. Sin embargo, es igualmente cierto que la finalidad primordial de nuestro sistema jurídico es: la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad (Constitución Política del Perú, 1993); algo que encuentra concordancia con el artículo primero de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Asamblea General, 1948).

Sumado a ello, la misma DD.HH. refiere en su artículo 23° que todas las personas tienen derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

En el presente escenario, como puede apreciarse, el régimen general posee condiciones que distan de las del denominado régimen MYPE. En ese sentido, del cuadro precedente puede apreciarse que, en el apartado referido a la seguridad social, en este régimen especial las pensiones tienen un carácter meramente facultativo y no obligatorio.

Así pues, el Tribunal Constitucional, en esta sentencia, reforzó su argumentación con una recomendación de la Organización Internacional del Trabajo —como se evidenciará más adelante—; sin embargo, lo cierto es que, al consentir la constitucionalidad de este extremo, se tiene que está igualmente contraviniendo lo estipulado en otro extremo del mismo documento.

Esto es así, pues, como ellos mismos señalaron en su fundamento vigésimo primero:

Adicionalmente, el artículo 7° de la citada recomendación establece que la formulación de políticas públicas a favor del crecimiento de pequeñas y

medianas empresas eficientes y competitivas exigen, entre otros aspectos, lo siguiente:

(...) c) si dicha protección social abarca a los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas y si existen disposiciones adecuadas para garantizar el cumplimiento de la legislación en materia de seguridad social en ámbitos tales como la asistencia médica y las prestaciones, las indemnizaciones y los subsidios por enfermedad, por desempleo, de vejez, en caso de accidentes de trabajo, por familiares a cargo, de maternidad, de invalidez, y de sobrevivientes.

Además, conforme al proyecto de Ley, se desprende que la intención de la eliminación del número de trabajadores como elemento de tipificación tiene por intención ulterior permitir que las empresas puedan disponer de mayores trabajadores.

Al respecto, es necesario considerar lo siguiente: el hecho de que existan más trabajadores dentro de un determinado tipo de empresa, no implica que percibirán una mayor remuneración; en realidad, es bastante propenso que acontezca exactamente lo contrario; por ello, es necesario precisar que, antes, las vulneraciones e irregularidades a los derechos de trabajadores eran motivo de sanción a la empresa, ahora las mismas son consentidas bajo una apariencia de legitimidad.

Si bien, como el Tribunal Constitucional señaló —y ahondaremos párrafos posteriores— existen excepciones que ameritan la promulgación de regímenes especiales; esto no significa que deba abandonarse toda clase de salvaguarda en defensa de los trabajadores en aras a una formalidad de apariencia, e interpretar el artículo 59° de la Constitución Política del Perú, de manera que la misma haga hincapié en nuestro modelo económico, sin valorar el carácter social que despliega también nuestra carta magna democrática y cuyo fin supremo es la dignidad humana.

Por cuyo motivo, atendiendo al proyecto sobre el cual se promulgó la Ley Nro. 30056, este extremo de la demanda consideramos que debe ser declarado inconstitucional, restituyéndose los criterios de tipificación anteriores.

Sobre el particular, la sentencia emitida en un proceso de inconstitucionalidad está dotada de tres efectos copulativos:

- a. Fuerza de ley: tiene el efecto de una norma legal, capaz de dejar sin efecto las normas sobre las cuales se pronuncian, de conformidad con el artículo 80° del Nuevo Código Procesal Constitucional – Ley Nro. 31307.

- b. Calidad de cosa juzgada: amparo en el numeral 2) del artículo 139° de nuestra Constitución Política, ninguna autoridad puede dejar sin efecto tal resolución; no pudiendo ser recurridas mediante medios impugnatorios, así también su contenido no podrá ser dejado sin efecto ni modificado —por otros poderes públicos o de los mismos órganos jurisdiccionales que los resolvieron—(Tribunal Constitucional, 2007).
- c. Vinculatoriedad: puede tener efecto general en el supuesto que se declare la inconstitucionalidad de una norma con rango de Ley. En el caso que la sentencia recaiga sobre una ordenanza, los efectos de la misma se restringirán al ordenamiento jurídico municipal o regional del que provengan.

Por este motivo, la declaración de inconstitucionalidad no es el único resultado posible de un proceso. En adecuación a nuestro actual Código Procesal Constitucional, el mismo puede tener un resultado desestimatorio, declarando improcedente o infundada la demanda. Asimismo, existe también otra opción: la elaboración de una *sentencia* interpretativa o manipulativa. (Eguiguren, F., s.f.)

Esta clase de sentencias, a partir de la interpretación, buscan dotar de un modo de entender una norma específica que se muestre acorde a nuestra Constitución Política; salvaguardándose el mecanismo máximo y de *ultima ratio* que es asignar la categoría de *inconstitucional* a una norma, con su efecto de que sea derogada.

De manera que antes de que una norma sea expulsada del ordenamiento jurídico el máximo intérprete de la Constitución, decide darle a dicho dispositivo legal una interpretación acorde al mismo, y bajo los alcances del principio de conservación y el *indubio pro legisladore* democrático, que no es otra cosa que proteger la voluntad del legislador en la medida de que el derecho no puede excluir a los principios; no obstante, debe existir una argumentación jurídica capaz de justificar su uso.

Haciendo nuestras las palabras de Eguiguren, F. (s.f)., esta figura relativamente nueva, en la práctica, tiene una bidimensional: puede tanto suprimir ciertas normas, como también introducir otras nuevas —las cuales provendrían ya no ni por el poder ejecutivo, ni tampoco por el Poder Legislativo, sino que tendrían por seno materno la interpretación ofrecida por el Tribunal Constitucional—; recordando al sistema jurídico de *common law*, por el cual los jueces se encuentran facultados con la capacidad de “crear” normas de carácter general con eficacia para todos los hombres.

En este caso, el máximo intérprete constitucional empleó la técnica de la sentencia interpretativa; a fin de salvaguardar la constitucionalidad de la norma, y sin tener que “adoptar una decisión de *ultima ratio*”. Sin embargo, estando a que los criterios anteriores de tipificación se mostraban mucho más idóneos; como puede entenderse del razonamiento expuesto por tal órgano colegiado, era preferible declarar que aquel artículo contrariaba a la unidad de nuestra Constitución.

Al fin y al cabo, al momento de emitir su fallo, de todas formas, se exhortó al Congreso de la República que modificara el artículo 5° en el sentido descrito. Concordamos además con el voto singular emitido por el magistrado Espinosa Saldaña Barrea en el sentido el uso exclusivo del criterio de tipificación del *volumen de ventas*, para reconocer una MYPE de gran volumen y mucho personal, con la sola intención de ser amparadas por este régimen, dispongan no incrementar su volumen de ventas. Así, se tendría un aprovechamiento ilegítimo de la clasificación dada por el legislador, en menoscabo de los derechos de los trabajadores.

Vemos necesario observar que el Tribunal Constitucional efectuó el *test de igualdad*, a fin de validar que el régimen MYPE debiera distinguirse del régimen general. No obstante, por razón de la evidencia demostrada, aunado que carece de justificación suficiente capaz de sustentarlo, se tiene que el escrito no superaría en realidad el sub principio de proporcionalidad, toda vez que estaría sacrificándose una serie de derechos reconocidos a los trabajadores en aras de una normativa que pretende un mayor desarrollo empresarial; pese a que los hechos ha incumplido su propósito de creación.

En ese sentido, resulta cuestionable el hecho de que no se efectuara el *test de proporcionalidad* sobre la eliminación del número de trabajadores como elemento de tipificación. Lo estimamos así, pues, independientemente de que se determinase la validez de un régimen MYPE; ello no implica que todos sus dispositivos resultaran proporcionales o idóneos para el fin perseguido.

A tal efecto, nunca hubo una adecuada contrastación respecto de si el fin ulterior (formalización de empresas) valía el sacrificio de mermar numerosos derechos laborales, como la obligatoriedad de las pensiones a trabajadores y la asignación familiar. Presuponemos que tal dispositivo legal no habría superado la primera de las vertientes; aquella correspondiente a la idoneidad, en tanto la experticia demostró que aquella norma no consiguió su propósito.

E independiente de ello, el Tribunal Constitucional habría tenido que continuar analizando la necesidad de la medida adoptada; y solo recién, en el supuesto que hubiera superado ambas vertientes, recién se podría ponderar entre tal supuesto con la cantidad de derechos que eran desconocidos en perjuicio de los trabajadores.

➤ Volumen de ventas

El Tribunal Constitucional resuelve el artículo 51° del TUO será constitucional, en tanto su carácter permanente sea interpretado como la existencia de un régimen especial. Asimismo, exhortó al Congreso establecer un máximo para que una unidad productiva pueda estar bajo el régimen laboral MYPE.

Habiendo definido en el apartado precedente aquello que debe entenderse por tal modelo de interpretación, preciso que fue el mismo máximo intérprete de la Constitución quien en su considerando décimo séptimo hizo mención a la Recomendación sobre la Creación de Empleos en las Pequeñas y Medianas Empresas (en adelante, **LA RECOMENDACIÓN**).

Al respecto, de un análisis al referido documento, se tiene que su capítulo segundo *II. Marco Político y Jurídico*, esta habla en todo momento de principalmente dos factores:

1. La creación de condiciones que aseguren la igualdad de oportunidades y un régimen tributario equitativo;
2. La eliminación de obstáculos burocráticos para el acceso a capital.

En ningún extremo de LA RECOMENDACIÓN hace mención a la posibilidad de restringir o limitar derechos de trabajadores que laboren para una PYME respecto del régimen ordinario. Todo lo contrario, en el punto cuarto del marco político señalan explícitamente:

(...) los Miembros deberían adoptar medidas y mecanismos de aplicación apropiados para salvaguardar los intereses de los trabajadores de tales empresas, proporcionándoles la protección básica brindada por otros instrumentos pertinentes.

Incluso si tuvo por intención reforzar su eventual postura con una recomendación internacional, queda evidenciado que el Tribunal Constitucional incurre en una interpretación errónea del documento de la Organización Internacional del Trabajo; toda

vez que omite que el mismo señala literalmente que deben salvaguardarse los intereses de los trabajadores [de las MYPE].

El órgano colegiado arriba a la interpretación sobre el carácter temporal del régimen de las MYPE en base a una interpretación histórica, como deja constancia en su considerando octogésimo segundo; procediendo a exhibir una comparación cronológica desde la primera vez en que tal precepto normativo surgió, hasta la actualidad.

De tal modo, resulta necesario citar a Anchondo, V. (2012) y recordar una vez más lo que debe entenderse por este ejercicio: un estudio de los contextos anteriores que puedan influir en el entendimiento actual de las normas, a fin de poder dilucidar cuál habría sido la voluntad del legislador como representante del espíritu del pueblo.

En base a esta premisa, así también amparado en el recuento de hecho elaborado por el Tribunal Constitucional, se tiene que los predecesores a este dispositivo legal cuestionado señalaban que el régimen MYPE tenía una naturaleza temporal y determinada de 05 (cinco) años originales, estipulado mediante la Ley Nro. 28015.

Incluso después de haber sufrido una modificación, su naturaleza temporal se mantuvo incólume; padeciendo únicamente de una ampliación del plazo de su duración.

Fue recién a partir de la emisión del Decreto Legislativo 1086, sucesor del dispositivo anterior, que se señaló expresamente que dicho régimen laboral era de naturaleza permanente²³; aun si aquello fue sustentado con una motivación escueta, refiriendo únicamente que la legislación previa no cumplió su objetivo para la formalización de las MYPES.

Empero, el Estado tiene como obligación no adoptar políticas y/o medidas que vayan a empeorar la situación de los derechos sociales, culturales y económicos de la población, puesto que nuestros legisladores deben de velar por proteger los derechos vigentes en cumplimiento de su obligación de progresividad.

Sin embargo, de requerirse una regresividad en las regulaciones, se deberá de evaluar si la protección proporcionada por el ordenamiento jurídico en las circunstancias reales ha empeorado.

²³ Artículo 44. - Naturaleza y permanencia en el Régimen Laboral Especial: El presente Régimen Laboral Especial es de naturaleza permanente (...)

Así, de acuerdo al test de proporcionalidad realizado por el TC (2014) en el Expediente Nro. 00021-2014-PI/TC, caso Régimen Laboral de las MYPE, se manifestó que la adopción de este régimen como “permanente” es inconstitucional, puesto que la exposición de motivos del Decreto Legislativo Nro. 1086 (Ley de Promoción y Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente) no justificó la regresión normativa que se realizó, ya que no existe algún estudio o información que haya podido demostrar que la reducción de los costos laborales a las microempresas concretará su formalización y crecimiento.

Una observación que puede desprenderse de la argumentación del Tribunal Constitucional, y que me permito precisar es que la motivación anterior es aparente, en tanto no indica como declarar la permanencia de este régimen especial contribuirá a la formalización de las micro y pequeñas empresas.

Posterior a ello, con la promulgación de la Ley Nro. 30056, de una revisión al proyecto que dio su origen²⁴, podemos encontrar una ausencia de motivación respecto de por qué sería permanente la aplicación de tal régimen especial; en comparación a la norma originaria, que sustentó su promulgación como una fomentación a que las MYPES pudieran animarse a formalizar.

En LA SENTENCIA se señala que, según la naturaleza del empleador, y basándonos en situaciones objetivas y particulares en función de la actividad desarrollada, existen dos regímenes laborales:

1. el público; y,
2. el Privado.

De igual forma, si bien pueden existir otros regímenes minoritarios que atienden a situaciones subjetivas —como son las actividades desempeñadas por trabajadores extranjeros, artistas, menores de edad, etc.—, lo cierto es que el factor de especialidad de este régimen no corresponde a ninguno de los factores mencionados anteriormente.

Sino que es solamente consecuencia de la intención del Estado de apoyar a un sector empresarial concreto, realizando una interpretación amplia del artículo 59° de nuestra Constitución Política.

²⁴ Proyecto de Ley 2387/2012-PE.

Es justo afirmar entonces que el carácter permanente y especial del régimen MYPE adolece de una motivación para su promulgación, además de ser fruto de una situación excepcional, aunque bienintencionada del Estado por incentivar un sector empresarial —de por sí cuestionable—.

En tal sentido, sería plausible imaginar que este órgano colegiado, atendiendo a tales razones, y de conformidad al artículo 81° del entonces vigente Código Procesal Constitucional, dejase sin efecto esta norma, restituyendo su naturaleza temporal; así también concediéndole al Congreso de la República a fin de que estipule un plazo prudencial adicional de vigencia.

No obstante, la situación descrita en el párrafo precedente, nuestro órgano colegiado hace mención que con anterioridad abordó la creación de regímenes especiales; haciendo mención del Expediente Nro. 00027-2006-PI/TC. Ello, lejos de justificar lo que habrían de decidir en ese extremo, evidencia una contradicción lógica, pues la cita empleada por ellos²⁵ hace referencia a que se consintió la existencia del régimen laboral al que se hace mención en el expediente Nro. 00027-2006 por su vocación de temporalidad; situación que no acontece en el presente caso.

Asimismo, se debe de entender que el carácter permanente de este régimen laboral de las microempresas alude a la existencia de un régimen jurídico especial, con el que se busca que tanto las personas naturales con negocio, como las personas jurídicas con fines de lucro, que en su mayoría inician actividad comercial como una iniciativa de emprendimiento, se formalicen, para posterior a ello ingresar al Régimen Laboral General.

Y es que, la creación de regímenes laborales que impliquen retrocesos respecto de la legislación general, es en esencia una contravención al principio de no regresividad. No obstante, si esto fuera a darse; el mismo habrá de obedecer a motivos extraordinarios, que puedan generar una mejora en otros ámbitos, sin perjuicio de encontrarse debidamente sustentados. Una vez más, en el caso de este régimen, no solo se tiene en algunos aspectos una paupérrima motivación; sino que en otros es completamente ausente. Ello sin contar que, con el paso de los años, se ha puesto en evidencia su fracaso.

²⁵ “82. (...) La Ley N.º 27360 tiene una vocación de temporalidad que no se debe perder de vista, y la última prórroga prevista ha extendido su vigencia hasta el año 2021”.

Además, el solo hecho de exhortar al Congreso a modificar estos artículos nos genera la siguiente pregunta ¿el Congreso se encuentra en la obligación de modificarlos?, si es así, ¿por qué no ha sido modificado?

Por otra parte, somos de la idea que el TC debió de realizar el test de proporcionalidad al artículo 5° del Decreto Supremo Nro. 013-2013-PRODUCE con la finalidad de establecer si este artículo resulta ser desproporcional o no.

En palabras de Sánchez, R. (2012) expresa que:

Un régimen promocional no debería tener características el ser permanente, su otorgamiento a un conjunto de empresas debe estar vinculado a un monitoreo y evaluación del desarrollo de la unidad empresarial en un límite de tiempo determinado y sujeto a la verificación del cumplimiento de metas. De lo contrario esta política de promoción deviene en discriminatoria y consecuentemente, inconstitucional (p. 534)

Asimismo, Linares, M. (2017) manifiesta que este régimen especial no ha superado el test de proporcionalidad para generar un trato injustificado y diferenciado hacia los trabajadores de las MYPE, puesto que, carece de justificación objetiva y razonable haciéndola una ley discriminatoria. Es así que, este régimen no ha logrado ser un instrumento que promueva el trabajo decente, al contrario de ello, ha servido para reducir beneficios y derechos a los trabajadores de empresas que pertenecen a este régimen.

En referencia a ello Castillo, A. (2006) señala que “la naturaleza de las cosas amerita este trato diferenciado, en sintonía con lo dispuesto en el artículo 59° de nuestra Const., que establece que el Estado tiene el deber de promoción de las pequeñas empresas” y en atención a las especiales condiciones que se encuentran evidenciadas en la realidad peruana y el mandato del artículo 23° del mismo cuerpo normativo.

Aunado a ello, el existir un fin constitucional de diferenciación de un estado social para este régimen especial pretende que haya acceso efectivo al empleo formal, incentivando la actividad empresarial mediante la disminución de costos laborales, a fin de que las empresas logren ser competitivas y se mantengan en el mercado; objetivo que se encuentra relacionado directamente al sub principio de idoneidad, ya que se trata del análisis de la relación entre el medio y su finalidad.

No obstante, a pesar de que el TC ha declarado la inconstitucionalidad de este régimen, se podría advertir que el legislador no realizó modificaciones o derogó este cuerpo normativo, a fin de no seguir vulnerando el artículo 59° de nuestra Const.

Siendo así, podemos concluir que la naturaleza jurídica del régimen especial MYPE es de carácter mixto, apreciándose que el estatus en este régimen depende del empleador, ya que es quien controla los niveles de venta anual.

Asimismo, se debe entender que el carácter permanente de este régimen laboral de las microempresas alude a la existencia de un régimen jurídico especial, con el que se busca que tanto las personas naturales con negocio, como las personas jurídicas con fines de lucro, que en su mayoría inician actividad comercial como una iniciativa de emprendimiento, se formalicen, para posterior a ello ingresar al Régimen Laboral General.

Consecuentemente consideramos necesario un complemento adicional a efectos de que este régimen enfoque los incentivos al sector que realmente lo necesita y no se beneficien empleadores que estando en condiciones adecuadas para formar parte de otro régimen continúan de manera permanente en el régimen especial, que de por sí no debió de cambiar su naturaleza temporal, ya que desnaturaliza la característica del régimen especial.

De manera análoga, el Decreto Supremo Nro. 013-2013-PRODUCE señala que la única característica de la MYPE se encuentra basada en el volumen de venta; en tal sentido, la cantidad de trabajadores²⁶ no es un requisito para la permanencia en dicho régimen; sin embargo, es importante señalar que podríamos estar frente a una microempresa que se beneficia de los incentivos laborales debido a la acreditación otorgada por el registro e inscripción de un solo trabajador en la REMYPE.

En consecuencia, “la permanencia al régimen laboral especial dependerá del control por parte del empleador de las características que determinan si una empresa es micro o pequeña empresa, aunado a que no existe límite de tiempo para tener dicha condición. Razón por la cual, este régimen, al no tener carácter temporal, pone en manos de la voluntad del empleador el destino de los trabajadores [quienes pueden formar parte del sector formal en un empleo informal]” (Peralta, J., 2017, p. 314).

²⁶ Característica que será analizada con mayor profundidad en capítulos siguientes.

No obstante, a pesar de advertir la naturaleza mixta de este régimen especial, debemos de precisar que no es una postura con la que nos encontremos a favor, ya que debemos de tomar en consideración que el Poder Legislativo no debería de establecer normativas en materia tan fundamental como los son los derechos de los trabajadores.

Además, a pesar que el TC ha motivado aparentemente la sentencia que recae en el Expediente Nro. 00021-2014-PI/TC, debemos de tomar en cuenta el test de proporcionalidad realizado, ya que, de acuerdo al sub principio de necesidad se ha podido precisar que hay otras opciones que no resultan excesivas o arbitrarias en comparación con la ya adoptada.

En síntesis, la informalidad laboral en las microempresas registradas vulnera los derechos sociolaborales mínimos que la Ley MYPE garantiza a los trabajadores de la economía formal, es así, que resulta necesario un instrumento preventivo de acompañamiento a la transición de la económica informal a la economía formal a fin de que se establezca una formalización sostenible en el tiempo.

En ese sentido, podemos advertir que el Estado en aras de garantizar estos derechos ha llevado a cabo diversas estrategias legales enfocadas en la implementación de políticas públicas laborales, y planes estratégicos que promuevan la formalidad laboral en las MYPES, por ello es necesario revisar aquellas reglas y directrices que guían la formalización laboral en las microempresas a efectos de identificar la viabilidad de los Planes de Formalización que contempla el RLGIT.

CAPÍTULO II

2. PLAN DE FORMALIZACIÓN ¿INSTRUMENTO PREVENTIVO O MEDIDA INSPECTIVA?

Una de las finalidades del Estado se ha enfocado en reducir la informalidad laboral en nuestro país, sin embargo, es necesario resaltar que no podemos apoyar solo un componente para brindar soluciones a esta problemática que nos viene afectando gravemente. No obstante, una de las cuestiones que, consideramos se debería de llevar a cabo, es empezar estableciendo las bases que servirán como impulso para contrarrestar la informalidad existente en el sector formal y, con ello, acrecer la formalidad a nivel laboral.

Es así que, habiendo desarrollado previamente el concepto de la informalidad laboral a través de los diversos estudios realizados, el presente apartado de esta tesis de investigación se enfoca en analizar los Planes de Formalización como una medida inspectiva otorgada al inspector de trabajo con la finalidad de reducir la informalidad laboral en las microempresas.

Debido a ello examinaremos los Planes de Formalización laboral desde el enfoque legal estratégico, implementado en el Perú a través de la adopción de los instrumentos jurídicos internacionales de trabajo, para luego, introducirnos en el análisis de las políticas públicas en el marco regulatorio comparativo con nuestros países vecinos y finalmente a las modificaciones que se pretenden realizar a estos planes de formalización regulados en el RLGIT.

En ese sentido, el presente capítulo se centra en diagnosticar la ineficacia de dicho instrumento de formalización como medida inspectiva, para ello, es importante determinar si estas medidas conviene ser implementadas a este régimen especial y si con la misma se está cumpliendo con la finalidad para las que fueron elaboradas.

2.1. ENFOQUE LEGAL ESTRATÉGICO DE LA FORMALIZACIÓN LABORAL

Desde nuestra perspectiva, el enfoque legal estratégico asumido por el Estado para la formalización laboral de las microempresas es objeto de cuestionamientos; ya que, conforme se ha analizado en el capítulo anterior, su característica permanente ha sido el recurso a la técnica de la mitigación de costos laborales a través de la regulación de

regímenes especiales, bajo la noción de que esta es la opción adecuada de fomentar el empleo y la productividad de un determinado sector.

En ese sentido, Sánchez, R. (2012) precisa que las políticas públicas para promover el empleo en el sector microempresarial se centran en la mitigación de costos laborales y tienen un impacto directo en una serie de derechos laborales básicos y de protección social reconocidos en nuestra Const.

Sobre el particular, debemos de señalar que, en el seno de la OIT, se han celebrado numerosos convenios, muchos de ellos ratificados por el Perú, por lo que, existe una obligación por parte del Estado, de adoptar medidas en la legislación nacional que se sometan al ordenamiento jurídico internacional en materia laboral.

Es así que, tal como lo ha precisado la OIT (s.f., párrafo 1), los convenios son una serie de normas internacionales con carácter de tratados jurídicamente vinculantes que, tal como lo señalado en el artículo 19.8° de la Constitución de la OIT, el mismo, en ningún caso puede menoscabar la ley, la costumbre o sentencias que garanticen derechos más favorables a los trabajadores.

En tanto que, las recomendaciones actúan como directrices no vinculantes, siendo así que, este puede complementar un convenio a efectos de proporcionar líneas más específicas a este o simplemente ser autónomas, es decir no necesitan de un convenio para existir.

A tal efecto, el artículo 22° de la Constitución de la OIT incluyó la concepción de control mutuo, el cual tiene la finalidad de que cada Estado Miembro se comprometa a remitir un memorial anual con las medidas adoptadas a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por los Convenios en los que se haya ratificado (OIT, 2019, p. 11)

Por ello la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ejecutan la labor de interpretar las normas internaciones en cierto grado (OIT, 2019, p. 24), debido a ello, anualmente, después del desarrollo de sus funciones, publican un estudio general acerca de las prácticas y las legislaciones nacionales implementadas en los Estados Miembros, sobre la base de determinados acuerdos o recomendaciones que son seleccionadas por el Consejo de Administración.

En efecto, esta información permite a la CEACR revisar el impacto de los convenios y recomendaciones, así como analizar los obstáculos y dificultades que señala cada

gobierno en el proceso de implementación y determina los medios para superar estas dificultades. Sin embargo, se ha precisado, también, ocasiones en las que se les dificultó especificar en qué medida los empleadores y trabajadores se han visto beneficiados, de forma duradera, con las modificaciones normativas y sociales en relación con los convenios y recomendaciones de la OIT. (OIT, 2019, p. 40)

Es importante traer a colación lo señalado, toda vez que de una mirada al enfoque legal estratégico actual en aras de fomentar la formalización laboral, la disminución de costos laborales contradice en sí, la naturaleza de los instrumentos jurídicos internacionales de trabajo ya que, de la regulación interna pareciera que se desprende que un derecho debe ser sacrificado por otro, a efectos de cumplir con las necesidades y desafíos a los que el Estado se enfrenta al momento de contrarrestar la informalidad laboral.

Es decir, de la regulación de las normas internas no se advierte que la vinculación de dichos instrumentos jurídicos permita el logro del trabajo decente combinando el derecho, el empleo, la protección social, y el diálogo social en las estrategias legales, es por ello que pareciera no generarse un desarrollo sostenible y una buena gobernanza en materia laboral.

Al respecto, las disposiciones complementarias acerca de la Recomendación sobre la política del empleo (R122) hacen referencia expresa a la economía informal, afirmándose que las políticas deben de distinguir la gran importancia de la economía informal como proveedores de empleos y “deberían de elaborarse y llevarse a praxis planes para la promoción del empleo que fomente la labor familiar y la labor independiente en programas individuales para el área rural y el área urbana”.

Asimismo, esta R122 insta a que los Estados Miembros tomen medidas para la ampliación de eventualidades a fin de que las empresas de la economía informal accedan a recursos, mercados, crédito, infraestructura, métodos de capacitación, conocimientos técnicos y tecnologías más avanzadas, todo ello con la finalidad de implementar políticas que se destinen al fomento del empleo libremente elegido, productivo y pleno.

Por su parte, la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias) (R169) exige medidas para aumentar el empleo en el sector informal, brindando oportunidades y mejorando las condiciones de trabajo.

Se ha instado a los Estados Miembros a la elaboración de políticas nacionales que tomen en consideración la relevancia de las pequeñas empresas, ya que este sector es fuente de empleo, por ello se debería de adoptar contribuciones necesarias para la lucha contra el desempleo e iniciativas que generen empleo.

En esa misma línea de ideas, la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal (R204), reconoce que los miembros deben buscar promover la integración gradual del sector en la economía nacional y buscar extender gradualmente las medidas regulatorias al sector informal a la economía formal, fijar al mismo tiempo la preservación y mejora de sus medios de subsistencia durante la transición.

Exhortando a los Estados Miembros a elaborar políticas para promocionar el emprendimiento de las MYPE, de otros modelos empresariales y unidades económicas que sean sostenibles en el tiempo. En el que, paralelamente, se promueva la transición que de estos sectores a la economía formal.

En consecuencia, la CEACR ha manifestado que hay una falta de adecuación de la legislación laboral nacional en diversos países que se encuentran relacionadas a las Normas Internacionales del Trabajo (NIT).

Es así que, como país nos encontramos frente a importantes retos que enfrentar en materia de adecuación y reforma de nuestra legislación, guiándonos en el respeto y aplicación de los principios y derechos que ratificamos en convenios.

Más aún si, la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeña y medianas empresas (R189), establece que debe de fomentarse una cultura empresarial para las PYME, a fin de favorecer la iniciativa de crear empresas, las producciones que realizan y, lo más importante, la conciencia ambiental, puesto que de ella derivan la calidad de los empleos, mejores relaciones profesionales y laborales, entre otros.

Esta recomendación, en su artículo 7 señala que:

7. Para la formulación de tales políticas, los Miembros deberían, cuando proceda:

(...)

(3) examinar la legislación laboral y social, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, para determinar:

(a) si esta legislación se ajusta a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas y asegurara una protección y condiciones de trabajo adecuadas para sus trabajadores;

(b) En lo que se refiere a la protección social, si es necesario adoptar medidas complementarias, tales como regímenes voluntarios, iniciativas de carácter cooperativo u otras;

(c) si dicha protección social abarca a los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas y si existen disposiciones adecuadas para garantizar el cumplimiento de la legislación en materia de seguridad social en ámbitos tales como la asistencia médica y las prestaciones, las indemnizaciones y los subsidios por enfermedad, por desempleo, de vejez, en caso de accidentes del trabajo, por familiares a cargo, de maternidad, de invalidez y de sobrevivientes.

Asimismo, el Expediente Nro. 00021-2014-PI/TC, en su fundamento 22, ha advertido que esta R189 determina que cada Estado Miembro debe de adoptar un régimen laboral especial para los trabajadores de este sector; empero, ello no significa que se deba de reducir el estándar de protección para los derechos de aquellos.

En tal sentido, es importante precisar que la OIT no ha señalado a las microempresas dentro de esta Recomendación; sin embargo, como países miembros deberíamos de fomentar la ideológica de empresarios ejemplares y sistemas de reconocimiento al respecto, conforme ha sido planteado en esta Recomendación.

Así pues, el Departamento de Normas Internacionales de Trabajo (2019) precisa que el procedimiento para elaborar convenios o recomendaciones que serán aplicados a todos los miembros deberán de ser analizados desde perspectivas particulares de cada Estado, puesto que se debe examinar la difícil condición laboral de estos.

En consecuencia, los instrumentos jurídicos internacionales, que adoptan la forma de un convenio de la OIT, al ser ratificados por los Estados Miembros de dicha organización deberán de formar parte del cuerpo legislativo del mismo, incluso con un rango superior

que las leyes nacionales, por lo que, cada país tendrá que adaptarse al convenio así estos fuesen contradictorios a su legislación.

En ese sentido, se podría advertir que para la OIT resultaría lógico que la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo haya dado la forma de recomendación a la R204; puesto que, aparentemente cada gobierno habría creado una problemática económica para imposibilitar la decisión de que dicha legislación sea apropiada para ser objeto de una recomendación y no la de un convenio.

Es así como, a nuestro parecer, resulta admirable que, por la existencia de un déficit sobre el trabajo registrado en cada gobierno, se haya considerado pertinente redactar este instrumento jurídico como una recomendación -R204- puesto que más de la mitad de los trabajadores en el mundo son informales, debido a ello, consideramos que este texto debió de ser tipificado como un Convenio.

Bajo este contexto, nos hacemos la siguiente interrogante ¿si no existe formalidad como podrían garantizarse los demás derechos?, lo señalado llevaría a una reflexión respecto a los actores sociales y la representatividad a través del diálogo social de quienes necesitan hacer valer sus derechos a efectos de contrarrestar la problemática de la económica informal.

En suma, si bien es cierto se advierte de los párrafos precedentes que, la existencia de la R204 no necesariamente es un complemento de los convenios de gobernanza que el Perú ha ratificado, empero, no es menos cierto que dicha directriz es el norte para implementar políticas públicas basadas en la transversalidad de las estrategias.

De otro modo no se entendería, que el objetivo de un modelo de Estado democrático, social, independiente y soberano, conforme precisa el artículo 43° de la Const., sea promover el progreso social y económico, por lo que, se contempla que la necesidad de políticas que fomenten el empleo productivo deba de garantizar el derecho al trabajo y la libertad de empresa.

Desde ese punto, es preciso resaltar que existen cuatro convenios de gobernanza que se encuentran vinculados entre sí, el Convenio sobre la inspección del trabajo (Convenio 81), Convenio sobre la política del empleo (Convenio 122), Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura) (Convenio) 129 y Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales de trabajo) (Convenio 144), que tienen como objetivo principal la

promoción del empleo, como también, fortalecer el sistema nacional destinada a garantizar el cumplimiento de las normas de trabajo.

Así pues, el Convenio 122 establece que todos los Estados que lo ratificaron deberán de formular y llevar a cabo políticas activas que se destinen a fomentar el empleo pleno, productivo y libremente elegido, resaltando la constante consulta entre los representantes de los trabajadores y los empleadores, ya que se deberá de considerar su experiencia y opinión en este ámbito.

Por consiguiente, se debería de entender que los Estados Miembros deberían de incorporar un cuerpo normativo con la finalidad de combatir la problemática del desempleo y el subempleo; por ello, podemos advertir que el Perú promulgó el Decreto Legislativo Nro. 21435, con el que se buscó incentivar el nacimiento y crecimiento de las pequeñas empresas y, además, contribuir a la generación de empleo y riqueza.

Análogamente, cabe resaltar que, el Convenio 122 se encuentra vinculada estrechamente con el Convenio 144, ya que constituyen una aplicación específica del principio del tripartismo, buscando que se garantice las discusiones entre los interlocutores sociales, puesto que, genera un equilibrio adecuado entre el desarrollo de la justicia social y económica.

Aunado a ello, el Convenio 81 exige a cada Estado que lo haya ratificado, la instauración de un sistema dirigido a las inspecciones de trabajo, en el que se prevé la colaboración entre empleadores, trabajadores y la inspección de trabajo. Además, el Convenio 129 tiene un contenido muy similar al Convenio 81, puesto que exige que se instaure este sistema inspectivo dirigido a la agricultura.

Al respecto, desde el punto de vista de la gobernanza, el Perú ha ratificado los Convenios 81, 122 y 144 lo cual se puede traducir en la existencia de voluntad, por parte del Estado, de querer hacer que los actores sociales formen parte de un diálogo social con el que se busque mejorar los diseños de políticas públicas relacionadas al ámbito del trabajo, situación estrechamente ligada con esta investigación, puesto que de llevarse adecuadamente estas políticas se estaría contribuyendo con la reducción de la informalidad laboral, más aún si, como se verá más adelante, se adecua un ordenamiento jurídico que establezca la elaboración, funcionamiento y procedimiento para llevar a cabo los Planes de Formalización desde una perspectiva preventiva.

Por esta razón, estos convenios revisten de suma importancia toda vez que refieren especialmente al tripartismo, la política del empleo y la inspección de trabajo, los mismos que resultan ser prioritarios a la luz de los 8 convenios fundamentales de la OIT, siendo una estrategia legal integradora capaz de coadyuvar a la economía informal y hacer que el trabajo decente sea una realidad.

De hecho, el punto 2 del Plan de Acción (2010-2016) de la OIT hace hincapié en los vínculos que existen entre los instrumentos de gobernanza, siendo así, el Convenio 122 exige a los Estados Miembro que lo ratificaron llevar a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo productivo, entendiéndose que para tal objeto es necesario que la política que se convenga materializar ingrese a una consulta con los empleadores y trabajadores.

Desde aquella perspectiva, podemos señalar que nuestra legislación laboral, en materia de informalidad, requiere de un enfoque preventivo, el cual se logrará con el apoyo de los actores de mercado, quienes desde su experiencia podrían aportar a la adopción de un ordenamiento jurídico que contribuya a la reducción de creaciones de microempresas informales a fin de que se aplique lo más apropiado a la realidad laboral y al nivel de desarrollo económico nacional.

De este modo podríamos cumplir con lo indicado en el artículo 1.2 de este convenio, ya que el Estado podría garantizar la existencia de empleo disponible para todas aquellas personas que lo estén buscando, que a su vez sean formales y representen un empleo digno; asimismo, este sea productivo y que se adquiera la formación adecuada para ocupar el puesto para el que se ha convenido.

En tal sentido, resulta congruente la aplicación del Convenio 144, ya que a través del tripartismo se pueden llegar a concretar las políticas de empleo más equilibradas y adecuadas, toda vez que, se garantiza la participación de los actores sociales desde su respectiva posición y en defensa de sus intereses individuales y comunes; así pues, involucrar a estos actores de mercado en las políticas que vaya a implementar el Estado debe ser una prioridad.

Todo ello conlleva finalmente a la intervención del Convenio 81, ya que este exige a los Estados a implementar un sistema inspectivo de trabajo que deberá de informar a la OIT sobre las labores que realiza a efectos de evaluar la aplicación de los convenios ratificados.

Desde ese punto de vista, consideramos un acierto el plantear la existencia de un sistema inspectivo encargado de promover, supervisar y fiscalizar si, en este caso, los microempresarios se encuentran cumpliendo con las disposiciones legales en materia de las condiciones laborales y la protección a los trabajadores.

Empero, mediante este estudio pretendemos plantear que, además, se debería de implementar una normativa que pueda fomentar la formalidad en empleadores y trabajadores; quienes, conociendo de sus derechos puedan velar por el interés de la empresa y de la economía del mercado.

En consecuencia, podemos advertir que la R189 va más allá, al señalar que, entre las funciones de las organizaciones de empleadores y trabajadores se debe de fomentar la intervención en el diálogo social para las PYME, en donde ambas organizaciones puedan expresar al Estado las inquietudes que los aquejan, de manera que el gobierno pueda facilitar el servicio de apoyo directo en cooperación con las institucionales nacionales, regionales y locales, además de las organizaciones intergubernamentales.

Asimismo, esta Recomendación expresa que el Estado debería fomentar que tanto empleadores como trabajadores se encuentren lo suficientemente representados respetando así la libertad sindical.

Así pues, desde sus inicios la OIT ha buscado uno de los modos de cooperación que abarque a los gobiernos, empleadores y trabajadores con la finalidad de conseguir “una paz universal y duradera (OIT, 2000, p. 3); naciendo así el tripartismo y el diálogo social que tiene valor fundamental y un principio fundacional, ya que este se encuentra en el núcleo del trabajo de la organización.

De hecho, el tripartismo puede ser definido como la interacción entre el gobierno, empleador y trabajador que tienen como finalidad buscar soluciones a asuntos de interés común, brindando a cada uno la misma consideración correspondiente a los puntos de vista manifestados. El diálogo social es un elemento importante a fin de que las políticas aborden el fenómeno de la informalidad, especialmente en la transición a la formalidad.

Sobre el particular, es preciso resaltar la iniciativa de Costa Rica al haber arribado a un acuerdo de diálogo social tripartito con la finalidad de implementar las directrices descritas en la R204, toda vez que se puede advertir que este país entiende la

necesidad de la intervención de estos tres actores sociales, más aún si estos son microempresarios que se encuentran dentro de la economía informal.

Acuerdo importante, ya que, de acuerdo a los datos presentados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en el cuarto trimestre del 2016, Costa Rica contaba con un 44,7% de empleo informal, que afectó a aproximadamente 922,000 personas ocupadas de aquel país (OIT, 2017, párrafo 8).

De ahí que, “La cooperación tripartita se entiende en sentido amplio y designa, en general, todos los tratos entre el Estado –representado por los gobiernos–, los empleadores y los trabajadores que versan sobre la formulación o la aplicación de la política económica y social” (OIT, 1996, p. 5).

Su importancia se debe al rol que juega cada agente de mercado en este diálogo tripartito, ya que, desde sus perspectivas y experiencias pueden arribar en acuerdos que beneficien a cada sector, contribuyendo a crear lazos más fuertes entre instituciones del mercado laboral y, de acuerdo a ello, se concrete la paz social y económica como la estabilidad a largo plazo.

Figura Nro. 45: Agentes que forman parte del tripartismo.



Fuente: OIT (2017)
Elaboración: OIT (2017)

En efecto, las negociaciones tripartitas implican que las partes lleguen a concesiones y compromisos, puesto que con ella se busca un ambiente propicio para “dar y recibir” y una situación que genere ganancia a cada actor de este diálogo; puesto que, en muchos

países se ha generado beneficios reales para la sociedad y las personas, prosperidad y un nivel de paz laboral y social, debido a la implementación de este tipo de diálogos.

Cabe precisar que, el diálogo tripartito se torna esencial puesto que con ella se 1) brinda la información necesaria para diseñar políticas efectivas, 2) aumenta la probabilidad de financiamiento, proporcionado así la efectiva aplicación de políticas, y 3) reduce los efectos adversos de estas políticas para los grupos más vulnerables, puesto que mejorar las posibilidades de mantener un equilibrio en estas políticas.

Además, conforme se puede apreciar, BIT/PRODIAF (2007) precisó como debe de realizarse el proceso de negociación en un diálogo tripartito:

Tabla Nro. 9: Proceso de negociación del diálogo tripartito.

Preparar	Antes de cualquier negociación, debe tomarse la decisión sobre cuándo y dónde se llevará a cabo la reunión y quién va a participar. Establecer un calendario con plazos puede ayudar a prevenir que los desacuerdos persistan innecesariamente.
Discutir los temas	Durante la discusión, es importante entender las inquietudes de las otras partes. Esto es necesario para proponer soluciones constructivas y crear las condiciones para una negociación equilibrada.
Aclarar los objetivos	En la reunión deben aclararse los objetivos y los intereses de todas las partes. Es útil enumerarlos en orden de prioridad. Al hacer esta aclaración, con frecuencia es posible establecer puntos comunes.
Negociar un acuerdo	Es importante llegar a un resultado donde todas las partes consideren que han ganado algo positivo y que se ha tomado en cuenta su punto de vista. Sin embargo, esto no siempre es posible, por lo que también debe considerar estrategias y compromisos alternativos.
Implementar un curso de acción	Cuando hay un acuerdo, es requerido implementar un curso de acción para cumplir con lo acordado. Si se rompe el proceso de negociación y no se logra llegar a un acuerdo, es necesario programar una reunión más. Esto evita que las partes se vean involucradas en una discusión intensa.

Fuente: OIT (2017)
Elaboración: BIT/PRODIAF (2007)

Bajo esta premisa, es necesario detallar el proceso de negociación que se debería de implementar en los diálogos tripartitos, puesto que se podrá entender mejor el camino

hacia la negociación, el cual, como se puede advertir, implica la participación voluntaria de los agentes involucrados, para que este diálogo tenga éxito.

Conforme a lo detallado, es menester precisar que, el Perú cuenta con el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) el cual es un espacio institucional tripartito que emplea como metodología el diálogo social y la concertación laboral utilizado en nuestro país, que tiene como objetivo la discusión y coordinación de políticas en materia laboral, de promoción del empleo, de capacitación laboral y de protección social; asimismo, una de sus competencias es la participación en la regulación de la RMV.

Por consiguiente, el CNTPE se constituye de la siguiente manera:

Tabla Nro. 10: Constitución de la CNTPE.

Sector Gobierno	Sector Empleador	Sector Trabajador
Representado por el MTPE.	Representado por: La Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) <ul style="list-style-type: none"> ● Asociación de Bancos del Perú (ASBANC) ● Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) ● Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO) ● Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEX PERÚ) ● Sociedad Nacional de Pesquería (SNP) ● Sociedad Nacional de Industrias (SNI) ● Cámara de Comercio de Lima (CCL) 	Representado por: <ul style="list-style-type: none"> ● La Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) ● La Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT) ● La Confederación de Trabajadores del Perú (CTP) ● La Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP)

	<ul style="list-style-type: none"> ● Asociación de Exportadores (ADEX) ● Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú (APEMIPE). ● Conglomerado de Pequeña Empresa en el Perú (CPEP). 	
--	---	--

Fuente: Página de la CNTPE
Elaboración propia

De hecho, podemos advertir que existe un Comité Consultivo Tripartito del Proyecto SCORE Perú creado por la OIT, la que promueve empresas competitivas, responsables y sostenibles con la finalidad de mejorar la productividad y las condiciones de trabajo en las PYME, dirigido para las organizaciones de empleadores, trabajadores y el gobierno. (La Cooperación Suiza en Perú y Los Andes, s.f.).

Sin embargo, podemos observar que no existe, entre el sector empleador y sector trabajador, representación alguna hacia las microempresas, en el CNTPE; no obstante, se puede advertir la existencia del Consejo para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (CODEMYPE) como la organización que representa a los empresarios de las MYPE y a sus trabajadores, actuando como órgano consultivo y de convención interinstitucional del sector privado y público donde hayan propuestas de planes, programas y políticas en beneficio del desarrollo y la competitividad de la MYPE a nivel nacional.

No obstante, en el 2007 se llevó a cabo la primera sesión entre la CNTPE, la CODEMYPE y el MTPE, en donde uno de los puntos de aquella cartera de trabajo fue la de conformar una comisión especial conjunta con la finalidad de proponer una agenda en común que desarrolle las tendencias para reducir la informalidad en el 2008. (CNTPE, 2007, p. 3)

En consecuencia, podemos advertir que ambos órganos consultivos pueden llevar a cabo sesiones en las que puedan conformar comisiones especiales, en donde, desde la perspectiva de cada sector, propongan modificaciones, derogaciones o implementación de normativas en aras de combatir la informalidad laboral de nuestro país.

A pesar de ello, en palabras de Pasco, M. & Neves, J. (2009) “Podría decirse que en el Consejo Nacional del Trabajo no están suficientemente representados los microempresarios, pero entonces hubiera sido cuestión de incorporarlos” (p. 97).

Puesto que, a pesar de haberse llevado a cabo la Sesión Extraordinaria Nro. 15 que corresponde al período marzo – septiembre de 2021, el desarrollo de la agenda hacía referencia al refuerzo de la articulación público-privado en aras de mejorar la eficiente intervención a favor de las MYPE; ahora bien, no se ha tratado el tema de la informalidad, situación que es preocupante, puesto que como se ha resaltado anteriormente, este sector se reviste de un porcentaje alto de esta problemática.

Aunado a ello, a través del Decreto Supremo que incrementa la Remuneración Mínima Vital de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada (Decreto Supremo Nro. 003-2022-TR) el gobierno incrementó el sueldo mínimo de S/. 930.00 soles a S/. 1,025 soles.

A tal efecto, la CONFIEP y la Organización Internacional de Empleadores solicitaron a la OIT la revisión de este Decreto, debido a alegaciones de violación de convenios ratificados. En tal sentido, esta situación ha traído preocupación a esta organización, ya que de acuerdo a la ratificación del Convenio 144, el Estado tiene la obligación de realizar las consultas mediante un diálogo social tripartito antes de adoptar un cuerpo normativo con una importante reforma. (OIT, 2022, p. 1-2)

De forma semejante, se encuentra en proyecto la elaboración del Código Procesal de Trabajo, circunstancia que tampoco ha sido presentada a los actores de mercado mediante un diálogo tripartito, que debería de llevarse a cabo con la finalidad de poder analizar la situación y plantear un código que aporte a la reducción de la informalidad, además de, abordar el respeto de los derechos de los trabajadores.

Por otra parte, nuestro gobierno ha implementado leyes con la finalidad de incentivar el crecimiento y desarrollo de las microempresas y de este modo se transite del sector informal al mercado formal, una de ellas es la Ley de Fomento de Promoción de la Empresa Inclusiva, con la que se otorga a las empresas ciertos beneficios tributarios, por ejemplo, otorgar un crédito fiscal en el pago de impuestos por agregar personal laboral a su planilla o nuevas formas para calcular el Impuesto a la Renta (IR), puesto que se planteó una tasa del 1.5% de los ingresos netos mensuales; además de permitir que las MYPES otorguen beneficios a sus trabajadores tales como el 50% de gratificación, CTS y 15 días de vacaciones anuales.

Asimismo, se consideró que estos incentivos son soluciones parciales y a corto plazo para erradicar el mercado informal, emprendiéndose, paralelamente, procesos de fiscalización selectivos. Adicionalmente, se debe de contemplar que las MYPE, al encontrarse en un régimen especial, ya cuentan con incentivos otorgados por la propia ley.

Cabe resaltar que, en el 2011, se preparó un Proyecto de Ley de la Nueva Empresa en aras de proponer un nuevo régimen laboral que contenga mayor protección para los trabajadores, en el que se propuso la reducción de costos laborales (divididos en salariales -las remuneraciones- y no salariales -tales como remuneraciones vacacionales, compensaciones, gratificaciones, asignaciones familiares); empero, este no ha sido aprobado.

Al respecto, Cuadros, F. (2020) manifiesta que:

(...) el establecimiento de regímenes laborales especiales con beneficios recortados como los de la micro y pequeña empresa, no ha contribuido a reducir significativamente la informalidad laboral debido a que no ataca su principal causa: los bajos niveles de productividad registrados en los segmentos empresariales de menor tamaño. (p. 2)

Asimismo, Levy, S. (2018) ha afirmado que el problema del estancamiento de la productividad –en México- ha sido la mala asignación de los incentivos a trabajadores y empresas, puesto que ello ocasiona que las empresas improductivas sobrevivan y las productivas no crezcan o mueran.

Además, Levy, S. (2018) realiza un análisis en torno a las políticas públicas que se han ido creando con la finalidad de proteger al trabajador; sin embargo, estas finalmente no cumplen con el objetivo para el que fueron creados. También manifiesta que:

“Paralelamente, no obstante, el libro sostiene que, aunque todas las instituciones funcionaran perfectamente, hay políticas que sesgan el tamaño y la composición contractual de las empresas de maneras que son perjudiciales para la productividad. No se trata únicamente de instituciones que funcionan mal, hay algunas políticas que son profundamente problemáticas”. (p. 297)

En la misma línea, compartimos el pensar de Mares, C. (2013) cuando afirma que “no se evidencia que la rebaja del estándar de protección laboral haya tenido un impacto positivo en la formalización del empleo...”.

Ya que, como se ha desprendido de este capítulo, el entregar incentivos estratégicos como enfoque legal para la formalización de las MYPE no ha contribuido con la reducción de la informalidad de este sector, por el contrario, son los empresarios los que muchas veces, al conocer de estos beneficios, se acogen a este régimen con la finalidad de reducir costos laborales y obtener los incentivos entregados por el Estado, actuando de mala fe; así pues, nuestro país otorga significativos incentivos que se canalizan a proyectos de baja productividad, tal como manifiesta Levy.

Ante la situación descrita, advertimos que las políticas de desarrollo productivo para el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos que fue propuesto por la OIT y en el que se plantea como uno de los servicios para la promoción de empresas sostenibles la guía de diálogo tripartito para estrategias incursionando en procesos tripartitos de gobernanza en materia de Políticas de Desarrollo Productivo (PDP), que probablemente genere una larga trayectoria con diálogos tripartitos.

Es en ese sentido que, concluimos este acápite haciendo hincapié a lo que se ha venido desarrollando en líneas precedentes, precisando que el diálogo social y la participación de los actores sociales en el desarrollo productivo asegura la implementación eficaz de políticas y planes estratégicos que se encuentren acorde a las necesidades que requiere el sector informal de las microempresas formales.

2.2. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA FORMALIZACIÓN LABORAL

Según la OIT (2014) las políticas que coadyuven a la formalización de las MYPE deben de partir de la premisa que existe una diferencia entre la formalización de la actividad productiva y la formalización de las relaciones laborales dentro de una organización empresarial, ya que, si bien es cierto existe un vínculo entre ambos objetivos, los resultados de una de las mismas pueden ser desiguales.

En esta línea, y conforme se ha venido precisando en este trabajo, es preocupante que más del 50% de la mano de obra de las microempresas en nuestro país sean informales, lo que representa un importante obstáculo para el buen desarrollo de los derechos de los trabajadores.

Debido a ello, la OIT diseñó el programa FORLAC, que tiene como finalidad la formalización de la informalidad para mejorar las condiciones laborales de millones de personas, este programa fue elaborado específicamente para América Latina y el Caribe, identificándose que existen aproximadamente 127 millones de personas trabajando en condiciones de informalidad dentro de este sector. (OIT, s.f., párrafo 1)

Asimismo, debido al impacto de la informalidad en América Latina y el Caribe, este programa realizó un análisis de las causas de la informalidad y cuáles deberían de ser las estrategias para la formalización, ya que, existen múltiples problemas adicionales en las MYPE desde la percepción de los empleadores, trabajadores y la sociedad, puesto que trabajar en la informalidad, como empleador reflejará o significará un limitado potencial económico, con menor productividad, mercado restringido, reducidas posibilidades de desarrollo del capital humano, entre otros. (OIT, 2014, p. 5)

Por ello, señalamos las causas de la informalidad y líneas estratégicas planteadas por la OIT.

Tabla Nro. 11: Causales de la informalidad y perfiles estratégicos para la formalización de la MYPE

CAUSALES DE LA INFORMALIDAD	PERFILES ESTRATÉGICOS PARA LA FORMALIZACIÓN
<p>Reducido rendimiento y elevados costes de formar parte de la formalidad, puesto que esto impide que los microempresarios no puedan enfrentar los costos de la formalidad.</p>	<p>Políticas para el desarrollo de la producción de unidades de productividad:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Fomentar la MYPE brindando accesos a los mercados, financiamientos, tecnologías, entre otros. ● Políticas para integrar producción, asociación e incremento de la economía laboral.
<p>Complejos procedimientos, regulaciones inadecuadas para peculiaridades empresariales y pago de obligaciones, así como inadecuadas regulaciones para las peculiaridades de las MYPE.</p>	<p>Políticas para revisar y adoptar procedimientos, normas o regulaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Reducción de procedimientos. ● Distintos tratamientos en asuntos de regulación como: tributarios, laborales, entre otros.

<p>La informalidad como elecciones fascinantes de independencia y flexibilización ante la percepción de escasos beneficios de la formalidad.</p>	<p>Políticas que generen o perfeccionen alicientes para la formalización:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Acceso a la seguridad. ● Acceso a la justicia, servicios del Estado, justicia y servicios financieros.
<p>Limitada inspección para la fiscalización / Insuficiente sanción oficial.</p>	<p>Políticas para mejorar la suficiencia administrativa y dar cumplimiento de las normas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Difusiones y capacitaciones. ● Padrones y/o códigos diferenciados de identificación. ● Altas articulaciones y flujos de información entre sucursales públicas.

Fuente: OIT (2014)
Elaboración propia

Es por ello que, las líneas estratégicas planteadas por el programa FORLAC se deberán de implementar en cada país de América Latina y el Caribe, debido a que las implicancias de las causas de informalidad devienen en consecuencias graves, en vista de que los trabajadores informales no cuentan con acceso a los servicios de salud, a un sueldo digno, vacaciones, gratificaciones, pensión de jubilación, préstamos financieros, y en caso de las empresas estas no cuentan con acceso a créditos financieros y crecimiento empresarial ya que no pueden ingresar a buscar un nuevo mercado.

Aunado a ello, en la R204 se señala que:

“Para alcanzar el objetivo de la creación de empleos de calidad en la economía formal, los Miembros deberían formular y aplicar una política nacional de empleo que este en consonancia con el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y hacer del empleo pleno, decente, productivo y libremente elegido una meta central de su estrategia o plan nacional de desarrollo de crecimiento”.

(p. 06)

En efecto, en Latinoamérica, desde tiempo atrás, la economía informal además de ser una problemática es un desafío para cada Estado, evidenciándose en mayor magnitud en el 2020, debido a la pandemia de la COVID-19. De ahí que, Bolivia cuente con el

mayor índice de informalidad con un 82,8%, Colombia, Ecuador y Perú tienen una tasa mayor a la del 60%, México y Brasil, quienes cuentan con la mayor economía en Latinoamérica, cuentan con su porcentaje de 57% y 47% respectivamente. (Chevalier, S., 2022, párrafo 2 y 3)

Figura Nro. 46: Porcentaje de trabajadores empleados en la economía informal en Latinoamérica – 2021.



Fuente: Chevalier, S. (2022)

Es por ello que, líneas abajo se elaborarán tablas con los progresos normativos desarrollados en los siguientes países latinoamericanos: México, Chile, Brasil, Costa Rica y Colombia.

BRASIL

Tabla Nro. 12: Políticas y normas sobre la formalización laboral en Brasil.

AÑO	DETALLE
1984	Estatuto de la Microempresa que estableció directrices para un tratamiento diferenciado en los campos administrativo, tributario, previsional, laboral, crediticio y de desarrollo empresarial para las microempresas.

1988	Constitución Federal afirmó la centralidad de las micro y pequeñas empresas. Los artículos 146°, 170° y 179° definen un tratamiento diferenciado y preferencial para las micro y pequeñas empresas.
1990	Se estableció de forma autónoma el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE²⁷) , financiado con parte de la carga fiscal del trabajo recaudado en la planilla de sueldos de los empleos formales del país.
1996	La Ley 9317 creó el Simples Federal , proporcionando tratamiento diferenciado a las micro y pequeñas empresas en el campo tributario, con la unificación de impuestos y tasas y la simplificación de los trámites de formalización.
1999	La Ley 9841 instituyó el Nuevo Estatuto de la Pequeña y Mediana Empresa , que extendió el trato favorable a las áreas: previsional, laboral, crediticia y administrativa.
2007	El Simples Nacional entró en vigor, sustituyendo al Simples Federal y permitió que las empresas hagan una sola declaración anual simplificada para el pago de los impuestos y contribuciones. La Ley General, además, libera a las micro y pequeñas empresas de pagar las demás contribuciones sociales instituidas a nivel federal y reduce las obligaciones fiscales adicionales; no obstante, los empleados de los mismos, continuarán con el régimen contractual; es decir con los derechos sociales y laborales idénticos a los demás trabajadores contratados en el país, en ese sentido dicha modificación no tuvo una implicancia negativa sobre la calidad de trabajo en estas unidades productivas.
2008	Ley Complementaria 128 estableció el régimen especial de tributación y simplificación para el Micro Emprendedor Individual (MEI), según la cual el empresario o trabajador independiente, cuya facturación bruta anual no supere los 60 mil reales, que no tiene participación en otra empresa ni como socio o titular y que contrata no más de un empleado con un sueldo mínimo o piso profesional, puede registrarse como micro emprendedor individual. El proceso de formalización se inicia con la inscripción en el Portal del Emprendedor, en este el empresario automáticamente queda registrado en el Catastro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ), lo que le facilita la apertura de una cuenta bancaria, el pedido de préstamos y la emisión de facturas fiscales.

²⁷ "Entidad privada de interés público y con presencia en todos los estados del país, cuya principal fuente de financiamiento son las retenciones salariales de las empresas".

2011	Programa Brasil Sin Miseria , que incorporó iniciativas destinadas a la promoción de la inclusión productiva y permite la conexión directa con los emprendimientos, resultando en un aumento de la formalización en las mismas entre las personas de menores recursos.
------	---

Fuente: FORLAC (2014) / OIT (2015)
Elaboración: Seguil, J. (2021)

Es preciso señalar que, en este país se han promovido un conjunto de políticas que se destinan a disminuir la desigualdad y la pobreza, predisponiendo a mejorar las situaciones del trabajo y la índole de la vida en Brasil; aunado a ello, podemos enfatizar que, en forma de incentivar la formalidad, la Ley General estableció que las MYPE no debían de pagar las contribuciones sociales instituidas a nivel federal.

En efecto, consideramos que aún se necesitan acciones continuas y con mayor articulación en materia laboral; es decir, que los beneficios otorgados no sean entregados exclusivamente a los empleadores, sino que, además, deberían de establecerse beneficios para los trabajadores de este sector.

CHILE

Tabla Nro. 13: Políticas y normas sobre formalización laboral en Chile.

AÑO	DETALLE
1995	El BancoEstado creó una filial que se especializó en microempresas, teniendo como misión la promoción de la igualdad de oportunidades con acceso a soluciones financieras para el segmento de las microempresas de Chile.
2001	La Ley 19.749 de Microempresas Familiares introdujo procedimientos simplificados para el comienzo de actividades y conseguir la patente municipal para microempresas que operan desde la vivienda del empleador. Esta normativa prefigura una extraordinaria oportunidad para las microempresas a fin de que se beneficien de las ventajas de encontrarse en el sector formal, como aquellas posibilidades de vender con boleta y de acceder a los servicios públicos.
2001	La Ley Nro. 19.759 modifica el Código del Trabajo y empieza el programa de sustitución, enfocándose en los microempresarios, puesto que se les permitió solicitar al inspector laboral la sustitución de la multa impuesta por asistir

	obligatoriamente a programas de capacitación que se dicten por la Dirección de Trabajo (siempre y cuando la empresa cuente con un límite de 9 trabajadores).
2001	El artículo 477 del Código del Trabajo especificó que en los sucesos de empresas que cuenten con 9 o menos trabajadores, el inspector de trabajo podrán autorizar a solicitudes de los afectados, y por 1 vez en el año, la restitución de la multa interpuesta por la asistencia obligatoria a un programa de capacitación.
2002	Los Administradores de Fondos de Pensiones que se operan en este país crearon el portal PREVIRED con el que las empresas tienen la posibilidad de realizar pagos y declaraciones a los sistemas de seguridad social a través de un único pago, reduciendo significativamente la carga administrativa. puesto que en años anteriores el empleador se encargaba de planear diferentes planillas para los administradores de pensiones, las cajas de compensación, la mutual de seguridad y los administradores de pensiones, en el que se utilizan las mismas informaciones para cada entidad.
2006	Se promulga la Ley 20.123 de Subcontratación con el que un mejor cumplimiento de los derechos laborales y previsionales de los trabajadores que se encuentran dentro de la subcontratación. Con esta Ley se busca que los empleadores que los contratan se encuentren obligados a asegurar los derechos laborales de los trabajadores de la empresa que se encuentra subcontratada sean cumplidos.
2007	La Ley de Impuestos a la Renta , en su artículo 14, introdujo un procedimiento contable-tributario que reduce y simplifica las determinaciones del impuesto a la renta a las que se encuentran afectas las micro y pequeñas empresas, permitiendo a cada contribuyente realizar su contabilidad en un formato electrónico que se desarrolla a través del Portal MIPYME en la página virtual de la oficina del Servicio de Impuestos Internos (SII) o, también, mantener los registros tradiciones de ingresos y egresos en un libro que se destine para esta finalidad.
2008	Con la reforma previsional establecida en Chile se abrió un Fondo de Educación Previsional con la que se financian actividades para promover el conocimiento de la población en materia de seguridad social.
2009	Programa de Buenas Prácticas Laborales en MIPYME , que asiste técnicamente a los empleadores y trabajadores en el cumplimiento de la normativa laboral, previsional y de seguridad y salud en el trabajo y en

	promover buenas relaciones laborales al interior de la empresa; siendo ello, una participación voluntaria a someterse a una auditoría de fiscalización a efectos de recibir una acreditación de dicho programa, con una vigencia de un (01) año, en el cual la empresa no se considera en las fiscalizaciones.
2010	Ley 20.416 , fija normas especiales para las empresas de menor tamaño, conocida como Estatuto PYME. Esta ley establece un marco normativo para la creación, el desarrollo, fomento y término de actividad de estas empresas, reconociendo la necesidad de una regulación y fiscalización diferenciada.
2011	Ley 20.494 referente a la Agilización de Trámites para la Iniciación de Actividades de Nuevas Empresas. La normativa buscó facilitar la creación formal de empresas, racionalizando algunas de las trabas burocráticas que constituían un obstáculo para el emprendimiento.
2011	Se lanza la Agenda de Impulso Competitivo que tuvo como propósito fortalecer el crecimiento económico eliminando barreras, acelerando trámites y mejorando las condiciones para emprender e innovar.
2012	Con el Circular 97 se establecen procedimientos aplicables al programa de sustitución por multas por capacitación que son dictadas por la Dirección de Trabajo.
2013	El BancoEstado Microempresas lanzó el producto Cuenta Emprendedor la que cumple con un medio de gestión financiera para micro y pequeñas empresas que inician con su constitución bajo la modalidad de personas jurídicas, puesto que anteriormente existían dificultades para cumplir con los requisitos para la creación de una cuenta.
2013	Consejo PROPYME como una instancia de carácter consultiva para la generación de propuestas para promover la participación y las oportunidades de negocio de las empresas de menor tamaño en el mercado de las compras públicas.
2014	Ley 20.659 que instaló la plataforma “Tu Empresa en un Día” con el fin de ofrecer un sistema simplificado para la constitución y modificación de empresas. Por medio de este servicio se esperaba que las empresas inmersas en la informalidad se constituyeron formalmente.
2014	Con la modificatoria del Libro IV del Código Comercial “De las Quiebras” se pone en marcha la Ley de Quiebra , la que pretende poner fin a las falencias

	en el actual proceso de quiebra de este país, que ocasionan que la liquidación de la empresa no solo se lenta y costosa, sino que también impide la formalización de las MYPE.
--	--

Fuente: FORLAC (2014) / OIT (2015)
Elaboración: Seguil, J. (2021)

Asimismo, en Chile, del bloque de políticas implementadas sobre informalidad laboral se ha podido apreciar que al igual que en Brasil, los beneficios se concentran en el lado del empresario, ya que todas son de incentivo.

No obstante, encontramos en el Programa de Buenas Prácticas Laborales en MIPYME, un instrumento idóneo para fomentar la formalidad, ya que si bien es cierto el acogimiento a la auditoría de fiscalización es voluntario, el empleador reconoce dicha iniciativa con la acreditación respectiva al cumplimiento de las buenas prácticas, lo que conlleva a que estas empresas sean exoneradas de fiscalizaciones futuras.

COLOMBIA

Tabla Nro. 14: Políticas y normas sobre formalización laboral en Colombia.

AÑO	DETALLE
2000	La Ley 590 estableció las bases de política para el desarrollo integral de las MIPYME con la creación del Consejo Superior de la Microempresa, el Consejo Superior de la Pequeña y Mediana Empresa y el Fondo MIPYME. En materia de creación de empresas, la ley estableció un marco jurídico y de estímulos para el microcrédito empresarial por medio de entidades financieras y organizaciones no gubernamentales.
2001	La Confecámaras puso en funcionamiento los Centros de Atención Empresarial a fin de proveer servicios integrados de información y asesoría para la creación de empresas con el fin de simplificar los trámites de constitución y reducir sus costos asociados.
2004	El artículo 12 de la creada Ley 905 conocida como “Ley de Promoción del Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa” , establece el acceso preferencial de las MIPYME a los mercados de bienes y servicios que crea el funcionamiento del Estado. Igualmente, la ley dispuso facilidades para el acceso al crédito de las MIPYME por medio del Instituto de Fomento

	Industrial (IFI) y el Fondo Nacional de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín).
2008	<p>La Política Nacional de Competitividad establece 5 pilares, uno se refiere a la formalización empresarial y laboral.</p> <p>Creación del Portal Nacional de Creación de Empresas que agiliza la creación de empresas de tal manera que los empresarios únicamente tienen que acercarse a la Cámara de Comercio para firmar y pagar el costo del registro.</p>
2010	Ley 1429 “Ley de Formalización y Generación de Empleo” , cuyos objetivos fueron la formalización de empleos y empresas informales, la creación de más empleos formales y el fortalecimiento de la capacidad de generación de ingresos de la población informal, de los desempleados en desventaja y de pequeños empresarios.
2012	El Decreto 19 se expidió para racionalizar los trámites y procedimientos que las personas jurídicas y naturales deben hacer ante diferentes entidades del Estado.
2013	<p>El Decreto 1510 reglamenta que las convocatorias cerradas a micro, pequeñas y medianas empresas para la adquisición de bienes y servicios del Estado están regidas por los siguientes requisitos: (i) la cuantía a contratar debe ser inferior a US\$ 125.000; (ii) deben existir como mínimo tres manifestaciones de interés por parte de las MIPYME, (iii) las empresas que manifiestan interés acrediten mínimo un año de existencia.</p> <p>También fija como factor de desempate en procesos de licitación pública la condición de MIPYME, particularmente en el caso de aquellas que ofrecen productos de fabricación nacional.</p>
2013	Reforma tributaria basada en la Ley 1607 , que tuvo el objetivo de generar empleo, reducir la desigualdad, promover la formalización del empleo y reducir los costos que asume la empresa al contratar un trabajador. Además, eliminó los aportes parafiscales, así como el aporte empleador a la seguridad social en el caso de los trabajadores, ello significa que la cotización sobre la nómina se redujo; sin embargo, los demás aportes del empleador se siguieron manteniendo.
2013	La Ley 1636 garantiza al desempleado la cotización a salud, pensión y subsidio familiar hasta por seis meses, permitiéndoles acceder a los servicios de intermediación y capacitación en competencias básicas y laborales que

	prestan tanto el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las Cajas de Compensación Familiar (CCF), o las instituciones de formación para el trabajo certificadas en calidad.
2013	La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) se crea como herramienta mediante la cual cualquier tipo de aportante puede realizar la liquidación y el pago de aportes a Seguridad Social (salud, pensión o riesgos profesionales) y aportes parafiscales (pago de aportes destinados al funcionamiento de las CCF, el SENA y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF) mediante un sistema de transferencias electrónicas de fondos.
2014	Mediante Decreto 567 se crea la Red Nacional de Formalización que articula los actores, coordina acciones dirigidas al aumento en la cobertura de seguridad social, a través de la promoción, capacitación, orientación, acompañamiento, intervención en la afiliación y el seguimiento, monitoreo y evaluación

Fuente: FORLAC (2014) / OIT (2015) / FORLAC (2015)

Elaboración: Seguil, J. (2021)

Así pues, en Colombia también se ha hecho lo necesario para erradicar la informalidad brindando beneficios y facilidades a los empresarios mediante mecanismos de tributación, financieros u otros; en ese sentido, dicho beneficio enmarca la eliminación de los aportes parafiscales y el aporte del empleador en aquellos salarios que no superen el mínimo establecido, reduciendo de este modo la cotización sobre la nómina de trabajadores.

Sin embargo, al igual que los anteriores países, deja de lado los temas laborales desde la perspectiva de que la informalidad puede ser erradicada desde el enfoque de la protección a la persona, desde su acceso al empleo y su permanencia como trabajador.

COSTA RICA

Tabla Nro. 15: Políticas y normas sobre formalización laboral en Costa Rica.

AÑO	DETALLE
1988	La Ley 7092 establece tarifas preferenciales del impuesto a la renta para las pequeñas empresas; asimismo, establece mecanismos apropiados para las micro y pequeñas empresas en el caso de pérdidas.

2002	Con la Ley 8262 “Fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas” hubo un importante avance en esta materia, debido a que el objetivo de la misma consistía en desarrollar el sector de pequeñas y medianas empresas y de este modo contribuir al desarrollo económico y la generación del empleo.
2002	El Fondo PROPYME entrega ayudas económicas complementarias no reembolsables, que buscan financiar las acciones y actividades dirigidas a promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de las pequeñas y medianas empresas, mediante el desarrollo tecnológico y la innovación.
2008	La Ley 8634 trajo consigo el Sistema Banca para el Desarrollo (SBD) la cual contribuyó al crecimiento de las empresas de menor tamaño, puesto que su objetivo versa en financiar e impulsar proyectos productivos, viables y factibles técnica y económicamente, acordes con el modelo de desarrollo del país. Asimismo, esta ley brinda prioridades entre mujeres, minorías, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, proyectos en zonas de menor desarrollo relativo, así como proyectos que incorporen o promuevan la producción limpia.
2010	A través del “ Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 María Teresa Obregón Zamora ” se estableció como uno de los ejes principales de desarrollo la micro, pequeña y mediana empresa, como modo del desarrollo a nivel regional y nacional, cuyo objetivo es fortalecer la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas mediante una estrategia de regionalización para que se integren y mejoren su productividad, aprovechando las oportunidades que ofrecen el mercado local y la apertura comercial.
2011	La Ley 8220 de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos del 2002 , su modificación en el 2011 y su reglamento del 2012 establecen que las instituciones se encuentran obligadas a informar y publicar sus trámites, requisitos y procedimientos, para facilitar al ciudadano la gestión que necesita realizar. Tiene como objetivo proteger al ciudadano de la corrupción e ineficiencia administrativa, promover la coordinación de los entes públicos, propiciar un uso eficiente de los recursos por parte del Estado y brindar, en general, seguridad jurídica al ciudadano.
2012	La Ley 9024 exonera del pago de impuestos sobre todas las sociedades mercantiles y empresas individuales de responsabilidad limitada a las micro y pequeñas empresas inscritas como tales en el registro PYME del Ministerio

	de Economía, Industria y Comercio y que estén debidamente registradas como contribuyentes ante la dirección General de Tributación.
2015	<p>Se ilustra como este país ha utilizado un proceso de Diálogo Social Tripartito a nivel nacional para diseñar un marco integrado de políticas destinado a facilitar la transición a la formalidad.</p> <p>La meta global de la Estrategia es reducir el empleo informal en un 10% para 2025. Se definen asimismo cuatro objetivos específicos en relación con sus cuatro ejes temáticos, con un total de diez resultados esperados, asociados a acciones concretas. Entre estos resultados esperados se incluye una incorporación progresiva de trabajadores por cuenta propia en los regímenes de seguridad social, ventanillas únicas para el registro de empresas en todos los municipios, y planes piloto con incentivos para el cumplimiento de las obligaciones fiscales.</p>

Fuente: OIT (2015)
Elaboración propia

Aunado a ello, Costa Rica ha implementado un conjunto de esquemas y políticas que contribuyen con una mayor formalización de las MYPE, puesto que brindan beneficios que fomentan una mayor formalización de relaciones laborales dentro de estos regímenes, además de otorgarles mecanismos de tributación, financiación, fortalecimiento y otros medios empresariales, asimismo, de encontrarse protegidos contra el exceso burocrático que generan sobrecostos.

Adicionalmente a ello, debemos de resaltar que este país se encuentra aplicando la R204 con la finalidad de transicionar de una economía informal a una formal, estrategia que se encuentra sustentada en el diálogo social tripartito. Empero, aún tienen desafíos pendientes puesto que su visión se ve enfocada a los beneficios que obtienen los empresarios y se deja de lado aquellos necesarios para los trabajadores.

MÉXICO

Tabla Nro. 16: Políticas y normas sobre formalización en México.

AÑO	DETALLE
2013	El Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) tiene como objetivo establecerse como un esquema sencillo para la tributación al que pueden acceder aquellas personas que tengan ingresos menores a dos millones de pesos anuales.

	Asimismo, se incluyen subsidios y se gradúa en el pago de impuestos que se extenderá por 10 años después de haberse registrado.
2013	El Programa Para la Formalización del Empleo (PFE) tiene como finalidad la de reducir el número de trabajadores que se encuentran dentro de la informalidad a través de la promoción a la formalización de trabajadores asalariados que no se encuentran registrados a la seguridad social.
2013	A través de la Estrategia Crezcamos Juntos , se implementaron programas tales como “Apoyo para tu negocio” y “Acceso a financiamiento para tu empresa”, dirigida a la productividad de la empresa. Aunado a ello, se implementan programas tales como “Programa de Apoyo a la Productividad” (PAP), Programa de Formación de Agentes Multiplicadores (FAM) y el Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores (PROCADIST), los mismos que son dirigidos a incrementar la productividad de los trabajadores.
2014	El Régimen de Incorporación a la Seguridad Social (RISS) tiene como objetivo otorgar subsidios y gradualidad en los pagos de las contribuciones de seguridad social que incluyen las cuotas obrero-patronales al Seguro Social y las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores. Asimismo, para acceder a este subsidio, los trabajadores deberán de estar inscritos en el RIF.
2016	El Programa de Inspección Federal del Trabajo (PFI) tiene como objeto establecer acciones propicias para el acceso al trabajo socialmente útil y digno, asimismo, que fortalezcan la justicia cotidiana a la que los trabajadores tienen derecho. A través de este programa se busca el aumento de la formalización de los trabajadores mexicanos, debido a ello se incrementarán inspecciones laborales.

Fuente: OIT (2018)
Elaboración propia

Además, en México se implementaron programas federales de formalización para los rubros de incentivos tributarios, seguridad social de los trabajadores, inspecciones y productividad, enfocándose tanto en los beneficios que puedan obtener los trabajadores como los empleadores; sin embargo, de acuerdo a la información brindada por la OIT (2018), aún no hay suficientes trabajos que evalúen los efectos de las acciones y

programas en la formalización, a fin de establecer si los mismos están cumpliendo con sus objetivos.

En suma, los 5 países analizados se encuentran, de modo general, en una misma línea de fomento de la formalidad mediante el incentivo al emprendedor e inserción de procedimientos inspectivos, medidas que consideramos son idóneas, ya que entendemos que, sin ello, la formalidad laboral en las micro y pequeñas empresas no podría avanzar como lo viene haciendo.

No obstante, debemos tener en cuenta que, en efecto, las MYPE son la mayor fuente generadora de empleo y nivel económico en cada Estado, sin embargo, el ordenamiento especial que los regula ha dejado de lado la posición de los trabajadores y el acceso al empleo, atándolo únicamente a incentivos y procedimientos fiscalizadores para los empresarios de forma que estos no caigan en las redes de la informalidad.

Paralelamente, es de resaltar las acciones y políticas empleadas por Chile, ya que, para el año 2021, se advierte que su porcentaje de informalidad fue de 27%; y, es que consideramos que emplear políticas de prevención aunado a incentivos favorece a la reducción de informalidad.

Adicionalmente a ello, consideramos que Costa Rica ha dado un gran paso al implementar la R204 en busca del empleo formal, ya que se ha planteado la reducción de la informalidad como una importante tarea que generará proceso social y bienestar para los habitantes de este país.

De estos dos países se ha podido advertir que se encuentran enfocados en la mejora de sus políticas públicas trazándose como meta principal la erradicación de la informalidad; sin embargo, México, Brasil y Colombia van en otro sentido, ya que se ha priorizado los incentivos a las microempresas, reduciendo derechos laborales de sus trabajadores, empero ello no viene trayendo resultado alguno.

Es justamente aquí donde hallamos el vacío, ya que, a pesar de todas estas políticas implementadas, la informalidad en América Latina no ha logrado reducirse; debido a ello consideramos que, esa pieza faltante para llevar a cabo el fin buscado es la implementación de un Plan de Formalización laboral que realmente pueda dar resultados para mejorar la situación de informalidad en la que nos encontramos.

Al respecto, cabe realizar un cuadro comparativo sintetizando las políticas, acciones o iniciativas realizadas por los gobiernos y actores sociales en América Latina:

Tabla Nro. 17: Cuadro comparativo acerca de las políticas, acciones o incentivos en América Latina.

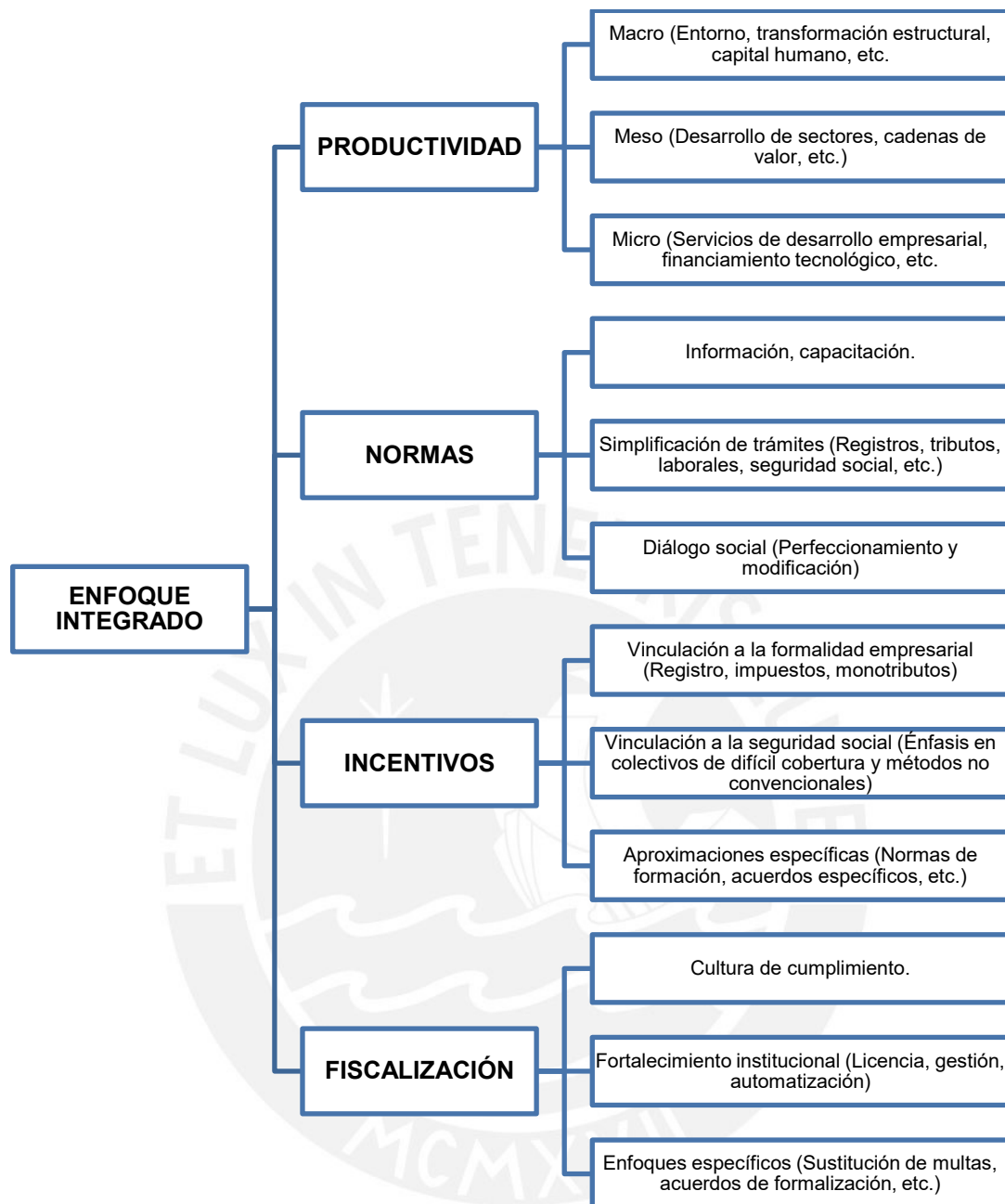
INCENTIVOS PARA LA FORMALIZACIÓN	EXTENSIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	FISCALIZACIÓN EN PEQUEÑAS EMPRESAS
<ul style="list-style-type: none"> ● Colombia brindó iniciativas frecuentes para mejorar y/o aumentar la información y la difusión de los derechos y obligaciones a empleadores, trabajadores y el público en general, con el objetivo de reducir la informalidad que se encuentra asociada al desconocimiento. ● Colombia implementó regímenes de impuesto único que involucran la reducción de obligaciones tributarias para pequeños contribuyentes y acceso especial a la seguridad social. En la misma línea, Brasil ha creado el sistema SIMPLES que integra varios impuestos federales con los pagos de la seguridad social para trabajadores por cuenta propia. Asimismo, México ha aprobado el programa federal Crezcamos Juntos para micro y pequeñas empresas que tiene el 	<ul style="list-style-type: none"> ● Costa Rica extendió la protección social mediante esquemas de aseguramiento colectivo. ● En Chile, es posible reportar infracciones laborales a través del sitio web de la Dirección del Trabajo. Una condición necesaria es que las denuncias no requieran un análisis de documentación en la empresa y que no estén relacionadas a terminación de contratos. ● En Colombia es posible negociar Acuerdos de Formalización. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Brasil creó el programa SEBRAE que implementó las leyes SIMPLES y Microempresa Individual, que tienen como finalidad la promoción de la formalización de las MYPE con esfuerzos de difusión y capacitación en esta materia. ● Colombia tuvo iniciativas de sensibilización tales como Rueda y Brigadas de Formalización creadas mediante el programa “Colombia se Formaliza” cuentan con programas de capacitación acerca de los beneficios y responsabilidades que trae la formalización.

<p>propósito de facilitar la transición a la formalidad ofreciendo reconocimientos por ello, eliminando requerimientos para superar los obstáculos a la formalización y difundiendo información sobre el programa y ventajas de ser formal.</p>		<ul style="list-style-type: none"> ● Chile cuenta con un esquema que sustituye las multas por capacitaciones laborales, generando en los empleadores el temor a las multas por incumplimiento. Asimismo, cuenta con un Programa de Buenas Prácticas Laborales referidas a las MIPYME que genera asistencias técnicas a empleadores y trabajadores.
---	--	---

Fuente:
Elaboración propia.

De acuerdo a ello, la OIT (2014) ha señalado el enfoque integrado que deberían de realizar los países que integran América Latina y el Caribe en aras de transicionar de una economía informal a una formal, entendiéndose que con esta se alcanzará una adecuada economía de mercado.

Figura Nro. 47: Vías para la transición a la economía formal en América Latina y el Caribe.



Fuente: OIT (2014)
Elaboración propia.

Por otro lado, en el Perú, se han establecido políticas públicas que tienen como finalidad resolver los diferentes problemas o necesidades que tiene nuestra sociedad, fijándose así metas hacia el futuro que busquen resolverlas.

La fiscalización del empleo informal en las MYPE, se llevó a cabo a través de planes nacionales aprobados por el MTPE, que a su vez delegó la función a la autoridad inspectiva; ello se dio con la finalidad de garantizar la protección de los derechos laborales y sociales de los trabajadores.

Consiguientemente, la OCDE (2016, p. 95) precisa que, en un entorno dinámico, cada gobierno necesitar modificar las direcciones de sus políticas de forma rápida y efectiva, a medida que cambia el entorno. Ello significa que los Estados deben de ser capaces de distinguir si las acciones implementadas son adecuadas o se requiere una modificación o determinar si se ha logrado una mayor agilidad a nivel desarrollado para obtener mejores resultados.

A tal efecto, modificar las políticas públicas, significa poder cambiar rápidamente los recursos humanos y financieros para satisfacer las prioridades emergentes y a la vez mantener el apoyo a la estrategia de mediano plazo del gobierno. Por lo tanto, la agilidad estratégica en el sector público implica visión táctica, compromiso colectivo y flexibilidad de los recursos.

En tal sentido, es necesario precisar cuál es el ciclo de gobernanza regulatoria para la implementación de medidas que se encuentran destinadas a una efectiva regulación por parte de los gobiernos, puesto que de este modo se podrá entender mejor las etapas que son necesarias para implementar políticas regulatorias en nuestro país; por tanto, este requiere de tres momentos básicos que son (Vilca, L., 2020, p. 29):

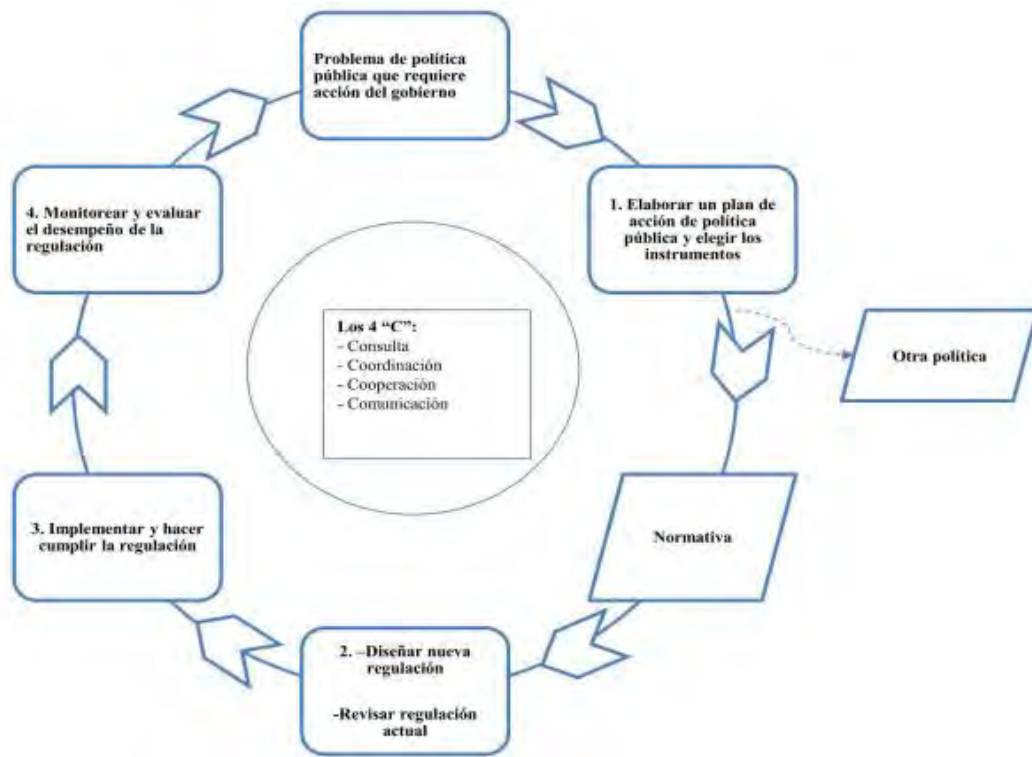
Figura Nro. 48: Momentos básicos para una efectiva regulación:



Fuente: Vilca, L. (2020)
Elaboración propia

Así pues, la OCDE ha graficado cual es el procedimiento para mejorar la calidad regulatoria de acuerdo al ciclo regulatorio, dado que, debe de haber un correcto Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), en tal sentido:

Figura Nro. 49: Ciclo de gobernanza regulatoria.



Fuente: OCDE (2011)

Es pertinente precisar que, nuestro país ha iniciado conversaciones para adherirse a la OCDE recientemente (2022, párrafo 1), cuestión importante puesto que en esta organización se tratan temas importantes acerca de las políticas públicas que estimulan el crecimiento y la mejora de vida de cada sociedad.

En esa línea, abordaremos las estrategias, los planes y las acciones operativas redactadas en nuestro país, a efectos de determinar sus alcances, en el entendido que el enfoque que se ha planteado en busca de la formalidad laboral se encuentra dentro de una etapa fiscalizadora *ex post* en aras de poner en marcha la actividad económica empresarial.

Así pues, debemos de hacer mención que las estrategias y planes para la formalización laboral se encuentran considerados dentro del nivel horizontal, ello debido a que son políticas neutras entre cada sector, no discriminatorias y cuentan con una temporalidad

definida (GestioPolis.com Expertos, 2002, párrafo 1); asimismo, pasaremos a desglosar cada una de ellas:

Tabla Nro. 18: Estrategias y planes para la formalización laboral.

<p>Plan Nacional de Promoción y Formalización Para la Competitividad y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa 2005 – 2009</p>	<p>Mediante sesión aprobada del 2005, el CODEMYPE elaboró el Plan Nacional de Promoción y Formalización Para la Competitividad y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa 2005 – 2009, teniendo como enfoques:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La intervención con enfoque de competitividad sistémica. • Institucionalidad Público-Privada para la Promoción de la MYPE. • Diferenciación de las políticas y servicios en función de la heterogeneidad de las MYPE. • Enfoque de los nuevos emprendimientos. • Igualdad de oportunidades. <p>Se desarrollaron 3 ejes de intervención estratégicos dentro de este régimen, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomento de la competitividad y de la productividad de la MYPE. • Entorno favorable para la formalización y calidad del empleo. • Institucionalidad Público-Privada de promoción de la MYPE y los nuevos emprendimientos. <p>La visión del CODEMYPE con este Plan es aspirar “a un país de emprendedores (as) que se desarrolla sosteniblemente en base a un tejido empresarial articulado, competitivo y descentralizado, donde las Micro y Pequeñas empresas generan oportunidades económicas y empleo digno, en el marco de un sistema de promoción con políticas concertadas a nivel local, regional y nacional”. (Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, 2005, p. 26.)</p>
<p>Plan Nacional Para la Productividad y</p>	<p>Los miembros del CODEMYPE participaron para la elaboración de la propuesta del Plan Nacional Para la</p>

<p>Competitividad de las MYPE 2011 – 2021</p>	<p>Productividad y Competitividad de las MYPE, tomando como antecedente el Plan Nacional MYPE 2005-2009.</p> <p>En este Plan, se estableció como visión de futuro que “La Micro y Pequeña empresa será competitiva y sostenible sobre la base de un tejido empresarial articulado y descentralizado que genere oportunidades, inclusión y empleo digno en el marco de una política de Estado”. (Dirección General de MYPE y Cooperativas, 2011, p. 42)</p> <p>Asimismo, se desarrollaron 4 ejes que se han venido promoviendo dentro de este régimen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Promoción del desarrollo productivo y la competitividad de las MYPE. ● Promoción de un entorno favorable para la formalización de las MYPE. ● Promoción de las nueve iniciativas empresariales y la cultura emprendedora. ● Generación de un marco institucional que favorezca la competitividad de las MYPE. <p>De los cuales, se desprenden 6 objetivos que se esperan lograr en un mediano y largo plazo, los cuales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Gestión estratégica. ● Producción de calidad. ● Innovación, desarrollo y transferencia tecnológica. ● Inserción en nuevos mercados. ● Formalización. ● Emprendedurismo. ● Marco Institucional.
<p>Plan Estratégico de Desarrollo Nacional</p>	<p>Mediante Decreto Supremo Nro. 054-2021-PCM se aprobó el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, denominado Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021.</p> <p>Este Plan contiene las políticas nacionales de desarrollo a fin de dar cumplimiento hasta el 2021, tomando como</p>

	<p>referencia a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Acuerdo Nacional y las Políticas de Estado.</p> <p>Asimismo, este Plan tuvo 6 ejes estratégicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Derechos fundamentales y dignidad de las personas. ● Oportunidad y acceso a los servicios. ● Estado y gobernabilidad. ● Economía, competitividad y empleo. ● Desarrollo regional e infraestructura. ● Recursos naturales y ambiente.
<p>Plan de Acción Sectorial para la Formalización Laboral para el año 2015 del MTPE</p>	<p>Mediante Resolución Ministerial Nro. 093-2015-TR se implementó este plan, que se encuentra enmarcada en la Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral 2014 y 2016, beneficiando a los trabajadores asalariados a nivel nacional.</p> <p>Tienen como ejes del Plan, los objetivos de la Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral 2014 y 2016, fundamentándose en los lineamientos de política social-laboral.</p> <p>Asimismo, a través de este Plan, el MTPE lidera las articulaciones de los diferentes esfuerzos multisectoriales, asumiendo un rol más activo.</p>
<p>Estrategia Sectorial Para la Formalización Laboral 2014 – 2016</p>	<p>Esta Estrategia Sectorial se implementó para ser desarrollada entre el 2014 y el 2016, concentrándose específicamente en el segmento asalariado privado. En consecuencia, por las máximas de las experiencias de las políticas públicas, estas se agrupan en 3 grandes vías:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Políticas basadas en la capacidad de las unidades económicas con la finalidad de cumplir con los estándares tributarios, registrales y laborales. ● Políticas que tengan la finalidad de hacer atractiva el acceso a la formalidad, mejorando la relación costo/beneficio.

	<ul style="list-style-type: none"> ● Políticas vinculadas a la capacidad del Estado para efectivizar sus leyes. <p>Estableciendo como objetivos a cada política:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Promover la mejora de la productividad para cumplir con la regulación vigente de las unidades económicas. ● Mejorar los incentivos que animen a ingresar a la formalidad laboral. ● Fortalecer la capacidad del Sector Trabajo para hacer cumplir la regulación laboral.
<p>Plan de Acción Sectorial Para la Formalización Laboral para el año 2016 del MTPE</p>	<p>Mediante Resolución Ministerial Nro. 133-2016-TR se implementó este plan, la misma que forma parte de la Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral 2014 y 2016.</p> <p>Asimismo, la Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo (DGPIT) se encuentra encargada de realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación del estricto cumplimiento de los objetivos y metas del plan y la matriz aprobada.</p>
<p>Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral 2018-2021</p>	<p>Esta estrategia se implementó para identificar la necesidad de una articulación intersectorial que permita la anulación de esfuerzos que vienen desarrollando los diferentes sectores del gobierno en el marco de sus competencias que promuevan acciones conjuntas con los diferentes sectores del gobierno para afrontar el problema de la informalidad.</p> <p>De este modo, el objetivo general de esta estrategia es la disminución de la informalidad del empleo en el país. Asimismo, destacaron como objetivos específicos, los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Elevar los alcances de empleabilidad y congruentemente la producción laboral para la formalización. ● Originar situaciones que impulsen el ciclo laboral formal.

	<ul style="list-style-type: none"> • Intensificar la aptitud de la regulación laboral. • Impulsar una cultura sobre los beneficios de la formalización laboral. • Mejorar la gestión del conocimiento.
<p>Plan Sectorial de Inspección del Trabajo 2019 – 2021</p>	<p>Mediante la Resolución Ministerial Nro. 063-2019-TR se aprobó el Plan Sectorial de Inspección del Trabajo 2019 – 2021, la misma que tiene como finalidad la contribución a la disminución de la tasa de PEA ocupada que se encuentra en inadecuadas condiciones laborales.</p> <p>Asimismo, tiene como propósito general el fortalecer la intervención del Sistema de Inspección del Trabajo (SIT), en beneficio del ciudadano a nivel nacional. Aunado a ello, con la finalidad de orientar el accionar del SIT se establecen dos objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover la administración efectiva de la inspección del trabajo. • Ampliar la cobertura de la inspección del trabajo. <p>Empleando como estrategias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dar preferencia a la alocución planificada de la inspección del trabajo, y la función preventiva, específicamente en ciertas áreas económicas con grandes índices de informalidad laboral y en los que se podrá evidenciar la violación a los derechos sociolaborales de los trabajadores. • Promover la capacidad de previsión del SIT para otorgar un funcionamiento de calidad y que se oriente al ciudadano. • Intensificar la habilidad operativa del SIT para la viabilidad de las alocuciones de la inspección del trabajo. • Intensificar la concertación multisectorial e intergubernamental entre entidades del sector público para impulsar la magnitud de la inspección del trabajo.

<p>Plan Nacional de Competitividad y Productividad</p>	<p>Mediante el Decreto Supremo Nro. 237-2019-EF se aprueba el Plan Nacional de Competitividad y Productividad, el mismo que debe de ser actualizado con una frecuencia no menor de dos años.</p> <p>Empleándose como objetivos prioritarios del mismo los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Dotar al país de infraestructura económica y social de calidad. ● Fortalecer el capital humano. ● General el desarrollo de las capacidades para la innovación, adopción y transferencia de mejoras tecnológicas. ● Impulsar mecanismos de financiamiento local y externo. ● Crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo para la generación de empleo digno. ● Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo. ● Facilitar las condiciones para el comercio exterior de bienes y servicios. ● Fortalecer la institucionalidad del país. ● Promover la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas.
<p>Plan Nacional del Empleo Decente</p>	<p>Mediante el Decreto Supremo Nro. 13-2021-TR se aprueba el Plan Nacional del Empleo Decente (PED), la cual es de cumplimiento obligatorio para las entidades Administrativas Públicas, en todos los niveles de gobierno, en el marco de sus competencias y para el sector privado y la sociedad civil en cuanto se le sea aplicable.</p> <p>Asimismo, emplea como objetivos prioritarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Incrementar las competencias laborales de la población en edad de trabajar. ● Fortalecer la vinculación entre la oferta y la demanda laboral. ● Incrementar la generación de empleo formal en las unidades productivas.

- Ampliar el acceso a la protección social, derechos y beneficios sociales de las y los trabajadores.
- Incrementar la igualdad en el empleo de la fuerza laboral potencial.
- Generar un entorno social e institucional adecuado en el país.

Así pues, los encargados de liderar y realizar el seguimiento y evolución de la PED será la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OGPP) contando con la información provista por los sectores y las entidades involucradas, que se deberán de registrar en el aplicativo informático CEPLAN V.01.

Además, se contará con la participación de los sectores, gobiernos regionales y otros actores en la elaboración de la PED como Grupo de Trabajo Multisectorial (GTM), los cuales son:

- Ministerio de Educación (MINEDU)
- Ministerio de la Producción (PRODUCE)
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI)
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Asimismo, la SUNAFIL, PRONABEC y ONP fueron los invitados a participar directamente en la provisión de servicios. Agregando también a los actores sociolaborales para el recojo de sus comentarios:

- Representantes de las y los trabajadores, empresas y académicos a través del ST-CNTPE.
- Direcciones regionales de trabajo y promoción del empleo a través de la dirección de descentralización.
- OIT.

Elaboración propia

Aunado a ello, también se implementaron planes operativos en aras de concretar las acciones específicas y prácticas de los objetivos estratégicos planteados para la formalización laboral.

Tabla Nro. 19: Planes operativos.

<p>Plan Reto de Trabajadores Obligatorios)</p>	<p>Entre diciembre de 2008 y mayo de 2011, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, implementó la primera estrategia organizada contra la falta de registro de trabajadores en la planilla o nómina a través del denominado <i>Plan RETO</i>, el cual, se trató de un operativo nacional para el registro obligatorio de trabajadores en la planilla electrónica y que estuvo principalmente dirigido a empleadores del sector formal; pero que, no registraban a sus trabajadores en planilla electrónica o registraban bajo modalidades con <i>Contratos de Locación de Servicios No Personales</i>. Evidentemente, el propósito fue reducir el empleo informal.</p>
<p>Plan del Cuadrante Inspectivo²⁸</p>	<p>Se basó en tomar el aspecto de territorialidad, especialidad y los aspectos tutelares y conciliatorios del sistema inspectivo. La inspección tenía como fin lograr el ingreso de trabajadores en la planilla electrónica, en divisiones territoriales denominadas cuadrantes.</p> <p>Lo que puede diferenciar al Piloto del Plan Cuadrante Inspectivo del Plan Reto, es que este último buscaba el registro de trabajadores en empresas que al menos contaban con parte de sus trabajadores inscritos en la planilla electrónica y que básicamente se encontraban dentro de la pequeña y gran empresa, empresas con más de 100 trabajadores. En contrario, el Piloto del Plan Cuadrante Inspectivo, se realizó en cuadrantes del distrito de La Victoria, y debido al aspecto de territorialidad, la mayoría de empresas fiscalizadas se trataba de micro empresas de 01 hasta 20 trabajadores.</p> <p>La fiscalización que desarrolló el Plan Cuadrante Inspectivo, logró demostrar que de cada 100 empresas que se fiscalizaron en el distrito de La Victoria, se logró ingresar a la planilla electrónica a aproximadamente a un promedio de 75 trabajadores.</p>

Elaboración propia

²⁸ Funcionó como proyecto desde agosto de 2015, en el que inició sus estudios preliminares, hasta diciembre de 2016, que entregó los resultados de su estrategia de fiscalización.

Además, se implementaron registros tales como la REMYPE y PLAME; y el centro MACMYPE que serán ilustrados a continuación:

Tabla Nro. 20: REMYPE, PLAME y MACMYPE.

<p>Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (REMYPE)</p>	<p>La REMYPE es un registro web en el que se pueden inscribir las MYPE que cuenten con 1 trabajador como mínimo; asimismo, estas empresas deberán de dedicarse a actividades como producción, transformación, prestación de servicios, extracción o comercialización de bienes a fin de acceder a los beneficios otorgados.</p> <p>Su administración se encuentra a cargo de la SUNAT.</p>
<p>Planilla Electrónica (PLAME)</p>	<p>La PLAME se implementó a través del Decreto Supremo Nro. 018-2007-TR, disponiendo que los empleadores, comprendidos en el artículo 2, se encuentran obligados a llevarlas y presentarlas ante el MTPE.</p> <p>Asimismo, la SUNAT es la entidad encargada de recibir la Planilla Electrónica por medios electrónicos, en el que se detalla la información de los empleadores, trabajadores, pensionistas, practicantes, personal de terceros y derechohabientes.</p>
<p>MACMYPE</p>	<p>El centro MACMYPE fue puesto en funcionamiento con la finalidad de mejorar la atención ciudadana de las MYPE en donde diversas entidades públicas ofrecen servicios de apertura de negocios y desarrollo empresarial.</p>

Elaboración propia

Del mismo modo, como ya se ha observado, constantemente se han venido proponiendo políticas de formalización; que, de acuerdo a lo señalado por Levy, S. (2018, p. 50) se requiere de dos objetivos para que la formalización sea una prioridad de política pública, los que son:

- i) amplia cobertura de seguridad social; y,
- ii) aumentar la productividad.

En efecto, y teniendo en cuenta las iniciativas no solo a nivel nacional, sino en América Latina y el Caribe, podemos concluir que un importante avance a nivel normativo se

encuentra en la toma de medidas previas y, para que la implementación de normativas posteriores sea mínima.

Es decir, en la promoción de la formalización de forma obligatoria, por ejemplo, esta medida puede ser implementada desde la inscripción al régimen y no como se viene contemplando el Plan de Formalización, ya que regularla de manera posterior y de forma optativa hace que el fin de erradicar la informalidad no sea una realidad.

Sin embargo, adaptarla como parte de un convenio entre empleador y trabajador, supervisado por el inspector de trabajo, con carácter obligatorio, conduciría a reducir la informalidad.

Por lo tanto, ante la realidad observada, donde las tasas para el alcance de la formalidad laboral, como un sueño, se han estancado y con una crisis provocada por la pandemia del coronavirus el 2020. Cabe precisar que las estrategias y planes para la formalización laboral cuentan con un enfoque de planteamiento por resultado, ya que cada plan nacional disgrega de los objetivos a realizarse en el plazo establecido.

Asimismo, la metodología que se plantea es cuantitativa por análisis de tendencia puesto que se detallan datos históricos relevantes y recientes, realizando revisiones de fuentes cuantitativas y cualitativas. (CEPLAN, 2018, p. 65).

Debido a ello, consideramos pertinente que se realice un cambio legislativo a efecto que el articulado en el cual se encuentran los Planes de Formalización sea modificado, con la finalidad de establecer nuevos parámetros que sirvan para formalizar a las microempresas.

De hecho, este Plan de Formalización que se pretende proponer, va acorde con los artículos 1° y 2° del Convenio 122, ya que busca que las personas estimulen su crecimiento económico y su desarrollo, mejorando su nivel de vida, satisfaciendo sus necesidades humanas y abordando el desempleo y el subempleo; además de ser una medida adoptada por parte del Estado.

Ahora bien, para que una normativa en materia de derecho surta el efecto correcto, se debería de plantear mediante un diálogo tripartito, de acuerdo al Convenio 144; sin embargo, consideramos que los Planes de Formalización deberían de ser implementados como una regla para instruir tanto al empleador como al trabajador a ser parte de la formalidad.

En efecto, a través del diálogo tripartito se podría realizar la estructura de los Planes de Formalización, *ex ante* a la inspección laboral, y brindar un aporte para los temas a desarrollarse que servirán para capacitar a los trabajadores, brindar asesoría al empleador e incentivarlos a participar de programas estatales para este sector, ya que este es uno de los fines del artículo 18.6 del RLGIT.

Paralelamente, a través del artículo anteriormente mencionado, se pretendería dar cumplimiento al Convenio 81, ya que, el inspector de trabajo podrá encontrarse a cargo de la supervisión de las microempresas, adoptando estos Planes de Formalización, de manera *ex post*, para aquellos empleadores que a pesar de haberse acreditado como REMYPE desconocen todos los beneficios que obtienen por ser formales.

Asimismo, como se explicará en los siguientes apartados, estos planes tampoco podrían ser considerados como una medida inspectiva si se toma en consideración el proyecto de decreto planteado.

2.3. LOS PLANES DE FORMALIZACIÓN DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO – RLGIT

La inspección de trabajo, de conformidad con el Convenio Nro. 81, es la encargada de la supervisión y observancia del cumplimiento de las normas de trabajo sociolaboral y de seguridad social, de ordenar las responsabilidades administrativas que procedan y brindar orientación al respecto, que tiene coincidencia con la Ley General de Inspección de Trabajo (Ley Nro. 28806), puesto que el artículo 55° de la Const. (1993) señala que los tratados que celebre nuestro país forman parte del derecho nacional.

En ese sentido, el sistema de inspección laboral peruano es un sistema único, polivalente e integrado²⁹ ya que cumplen con las siguientes finalidades:³⁰

- Vigilar y exigir el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y las condiciones contractuales.
- La orientación y exigencia técnica.

Asimismo, hoy por hoy, las inspecciones de trabajo son requeridas constantemente debido al actual mercado laboral que congrega gran parte de informalidad, la legislación

²⁹ Artículo 1: Objeto y definiciones de la Ley General de Inspección del Trabajo Nro. 28806.

³⁰ Artículo 3: Funciones de la Inspección del Trabajo de la Ley General de Inspección del Trabajo Nro. 28806.

que ha establecido a la inspección laboral como una obligación para proteger los derechos sociolaborales de los trabajadores, las políticas de formalización laboral a fin de establecer metas que conlleven a reducir la informalidad y los canales creados para la presentación de denuncias por parte de los trabajadores.

Además, cabe destacar la opinión de Nieto al referir que la inspección de trabajo deberá de considerarse como la coordinada primordial para reducir la brecha de la informalidad y promover el empleo decente. (Corrales, R.; Yance, P.; Machacuay, M. & Antezano, D., 2021, p. 14).

Así pues, Vergaray, Y.; Martínez, B. & Effio, F. (2010) consideran que la inspección laboral es el servicio público responsable de supervisar el cumplimiento de las normas de trabajo sociolaboral y seguridad social en donde se requiere de las responsabilidades administrativas adecuadas para realizar consulta específicas y técnicas sobre esta materia.

Cabe precisar que, las finalidades de la inspección del trabajo son:

- Vigilar y exigir el cumplimiento de las normas, reglamentos, convenios y condiciones contractuales.
- Orientar y asistir a trabajadores y empleadores con referencial a la normativa sociolaboral.
- Asimismo, mediante Decreto Supremo Nro. 14-2021-T, se agregó la conciliación administrativa.

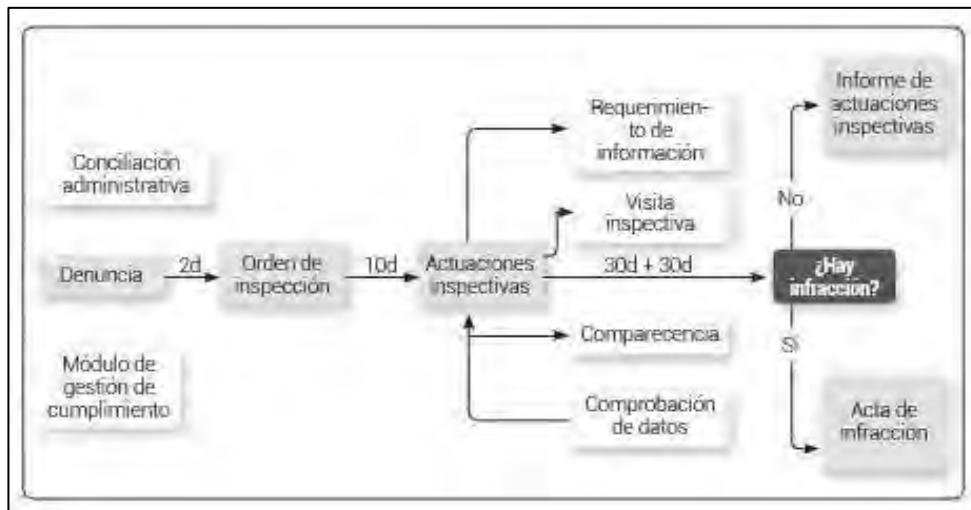
Análogamente, mediante el artículo 13° del Convenio 81, se faculta al inspector de trabajo a tomar las medidas correctivas necesarias con la finalidad de eliminar cualquier tipo de incumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad social; por ende, se encuentran facultados a ordenar o realizar modificaciones y adopciones de medidas que cesen este incumplimiento.

En este contexto, se entiende que el inspector de trabajo es aquel que vela por el cumplimiento de la normativa sociolaboral y la seguridad y salud en el trabajo, en cabal cumplimiento de este Convenio.

Además, el enfoque integrado de la OIT acerca de la acción normativa, a parte de la fiscalizadora, es importante pues es ahí donde se brindará información y capacitación

debida al administrado, acercándose al conocimiento idóneo de sus derechos y obligaciones como empleador y/o trabajador para poder sumergirlos al mundo de la formalización y sus beneficios; en consecuencia, estos verán un camino simplificado para la realización de trámites o procedimientos y podrán acoplarse cómodamente a los cambios que se den.

Figura Nro. 50: Flujoograma del procedimiento de inspección.



Fuente: Ospina et. al. 2021.

Aunado a ello, nuestro país, en el 2018, aprobó la Resolución de Superintendencia Nro. 07-2018-SUNAFIL en aras de que el inspector de trabajo tenga conocimiento de las pautas que deberá de seguir durante la inspección a su cargo, las cuales deberán de proseguir de la siguiente forma:

- i) comprobación de datos,
- ii) visita de inspección al domicilio del empleador,
- iii) comparecencia.

Puesto que, como expresa Serrano, L. (2020) la inspección laboral es vital puesto que con ella se garantiza el debido cumplimiento de los derechos sociolaborales en el trabajo.

Debido a ello, cada inspector se encuentra integrado de facultades especiales contempladas en el artículo 5° de la Ley Nro. 28806, es por ello que todos los inspectores tienen la obligación de observar los diferentes Protocolos y Directivas de

actuación, además de los criterios y lineamientos que sean emitidos por nuestro gobierno.

Así pues, en el Perú se establecen 4 tipos de inspección, las que pasaremos a desglosar en las siguientes tablas:

Tabla Nro. 21: Tipos de inspección laboral.

Inspección Genérica	En este tipo de inspecciones, el inspector es quien puede iniciar la inspección a cualquier empleador (persona natural y/o persona jurídica), siguiendo el principio de discrecionalidad. Este tipo de inspección, normalmente, es emitida para los casos de operativos o al abordarse un sector específico de forma general. Asimismo, este tipo de inspección es aplicable a aquellas actuaciones de orientación, inspección o fiscalización.
Inspección Concreta	En este tipo de inspección se establece, desde el principio, al sujeto inspeccionado, en donde se identifica el RUC, la razón social y el domicilio del inspeccionado. Aunado a ello, en este tipo de inspección es aplicable actuaciones de orientación como las de fiscalización. Cabe precisar que, este tipo de inspecciones son las más recurrentes.

Fuente: Artículo 13 de la Ley Nro. 28806, Ley General de Inspección del Trabajo
Elaboración propia

Aunado a ello, encontramos dos tipos de actuaciones inspectivas existentes en nuestro Reglamento:

Tabla Nro. 22: Actuaciones inspectivas.

Actuaciones de investigación o comprobatorias	Estas actuaciones son desarrolladas mediante visitas de inspección a los centros laborales, la misma se realiza mediante requerimiento de comparecencia al inspeccionado.
Actuaciones de consulta o asesoramiento técnico	Estas actuaciones son desarrolladas mediante visitas de inspección a los centros laborales en la forma que haya determinado la autoridad inspectiva para cada caso en concreto.

Fuente: Toyama, Rodríguez y Gaceta Jurídica S.A. (2009)
Elaboración Propia

De verificarse el incumplimiento de la normativa sociolaboral, el inspector se encontrará facultado de emitir las correspondientes medidas de requerimiento en aras de que el inspeccionado subsane las vulneraciones observadas, entendiéndose que el primero cuenta con una facultad discrecional en aras de aplicar las medidas inspectivas que considere pertinentes a cada caso en concreto.

Díaz, J. (2013) establece que las solicitudes de requerimiento implican que se insta al inspeccionado a actuar de determinada manera, lo que genera obligaciones para aquel; es decir, son obligaciones con origen legal, cuya infracción puede acarrear consecuencias legales negativas. En ese sentido se puede encontrar dos tipos de requerimiento:

Tabla Nro. 23: Tipos de requerimiento del procedimiento inspectivo.

Requerimientos de trámite	Estos requerimientos derivan de la facultad del inspector de requerir al inspeccionados la documentación, aclaración, información, comparecencia u otra documentación y/o información que aporte a efectuar las actuaciones de investigación correspondiente.
Requerimientos finales	Estos requerimientos se expiden al culminar las actuaciones de investigación, puesto que el inspector debe determinar las infracciones a la normativa laboral después de haber verificado los hechos.

Fuente: Meza, P. (2017)
Elaboración propia

Al finalizar las actuaciones de investigación realizadas por la autoridad administrativa, el inspector laboral deberá de adoptar medidas inspectivas de advertencia, requerimiento y paralización o prohibición de trabajos o tareas, con la finalidad de que se garantice el cumplimiento de las normas que son objeto de fiscalización.

Tabla Nro. 24: Medidas inspectivas.

Medidas de recomendación y	Estas medidas se disponen por el inspector con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa en materia sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, debido a
----------------------------	--

asesoramiento técnico	que previo análisis de la documentación y hechos se haya determinado la existencia de infracciones laborales.
Medidas de advertencia y requerimiento	<p>De acuerdo a lo señalado por la MTPE, las medidas de advertencia proceden al advertirse que el empleador ha cometido una infracción que se ha subsanado con anterioridad al inicio de las Actuaciones Inspectivas y Constatación de Hechos, es por ello que, se observa que esta infracción no ha ocasionado perjuicio directo a los trabajadores.</p> <p>Asimismo, precisa que las medidas de requerimiento proceden después de haberse comprobado la existencia de infracciones sociolaborales, con el que se notifica al empleador que en un plazo determinado deberá de adoptar disposiciones necesarias a fin de garantizar el cumplimiento de las acciones vulneradas.</p> <p>No obstante, el RLGIT, en su artículo 17.2 señala que estas medidas se emiten en el desarrollo que las actuaciones de investigación o comprobatorias.</p> <p>Sin embargo, el LGIT en su artículo 14 señala que las medidas de advertencia y requerimiento deberán de ser reflejadas en un modelo oficial que se encuentre reglamentariamente, debiendo notificarse al empleador al comprobarse la existencia de una infracción después de haberse culminado con las actuaciones de investigación o con posterioridad a las mismas.</p> <p>Empero, se puede observar que el legislador no ha sido claro al plantear en qué momento se deben de aplicar estas medidas de requerimiento y/o advertencia, puesto que con el Reglamento se señala que deberían de emitirse en el desarrollo de las actuaciones de investigación o complementarias, con la Ley se señala que debería de ser finalizadas las investigaciones y el MTPE señala que las medidas de advertencia se emiten antes de las actuaciones de investigación, mientras que, las medidas de requerimiento después de comprobada la existencia de las infracciones.</p> <p>Ambas medidas son remitidas por el inspector al infractor por escrito. Asimismo, ninguna de estas medidas será susceptible de impugnación conforme lo establece el TUO de la Ley 27444. No obstante, a pesar de haberse subsanado la infracción en el plazo otorgado, el inspector</p>

	emitirá un informe en donde podrá formular una medida de recomendación o advertencia. Bejar, E. (2019) señala que, las medidas de requerimiento son las herramientas más empleadas por el inspector de trabajo.
Medidas de paralización y prohibición de trabajos	Estas medidas son procedentes cuando el inspector ha comprobado que la inobservancia de la normativa implica un riesgo grave o inminente para la seguridad o salud de los trabajadores.

Elaboración propia

Al revisar el artículo 20° del RLGIT se puede precisar que el inciso 20.1 expresa las generalidades de ambas medidas; por añadidura, el artículo 20.3 nos detalla que es, en que consiste y que se dispone con una medida de requerimiento, puesto que de incumplirse se determinaría una infracción grave; no obstante, acerca de las medidas de advertencia, la misma no ha sido desarrollada ya que no cuenta con un concepto y procedimiento establecido.

En ese sentido, ¿qué papel juegan las demás medidas de inspección en dicho procedimiento? Los inspectores de trabajo cuentan con dos principios fundamentales tales como el de discrecionalidad y el de libertad; es decir, son ellos quienes deciden qué medidas de inspección aplicar al empleador por vulneraciones a la normativa sociolaboral.

Si bien es cierto, una de las medidas más utilizadas es la de requerimiento con la que se dispone y ejecuta lo requerido por el inspector, sin perjuicio de la multa que podrá ser interpuesta por la Autoridad Inspectiva; sin embargo, no se ha tomado en consideración que, los infractores muchas veces crean resentimientos por estas multas.

Es por ello que, consideramos que las medidas de advertencia deben de ser de naturaleza preventiva, de manera *ex ante*, durante y *ex post* a las Actuaciones Inspectivas y Constatación de Hechos, ya que de esta forma el acercamiento al empleador no se plantearía de forma sancionadora, de esta forma se podrá educar así al empleador a cumplir con sus obligaciones laborales, conllevando así al empleador a contribuir con la formalización laboral de sus trabajadores, puesto que tomaría conocimiento de los pro y los contra de mantener a sus trabajadores en la formalidad.

Cabe resaltar que, por incumplimiento a las medidas de advertencia no se acarrea una multa, conforme lo precisa la SUNAFIL (2022) en el Informe Nro. 009-2022-SUNAFIL/INII en donde señala que dicha conducta no se encuentra prevista ni tipificada como una infracción administrativa, por ende, no se encuentran sujetas a imposiciones de multas pecuniarias.

Debido a ello, es viable que el legislador no haya planteado una multa por incumplimiento de las medidas de advertencia, puesto que se sobrentiende que el empleador al subsanar la infracción y recibir la medida de advertencia toma conocimiento de la gravedad de la infracción, los trabajadores afectados y el monto de la multa que le hubiere correspondido.

Es por ello que, si la conducta infractora es reiterativa se planteará la multa prevista por Ley, toda vez que el mismo ya tiene conocimiento de las consecuencias de continuar con estas actuaciones.

Por ello, consideramos pertinente la existencia de mayor desarrollo de la medida de advertencia, puesto que la misma puede llegar a servir como punto eje para la tratativa de Planes de Formalización, ya que, al precisar la denuncia de oficio o de parte de una infracción, podría haber la posibilidad de plantear aquellos planes como advertencia, y servir como una medida que incentive la formalización laboral de las microempresas, evitando así caer en conductas infractoras.

Por otro lado, y a efectos de poder comprender la naturaleza de los Planes de Formalización, es necesario desarrollar el tema de la Conciliación Administrativa la que, primordialmente se promulgó con la Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador (Decreto Legislativo Nro. 910), de condición obligatoria para el empleador y facultativa para el trabajador.

Asimismo, tal como lo describe Campos, S. (2011), de una revisión conjunta de los artículos del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador (Decreto Supremo Nro. 020-2001-TR), concluye que los empleadores y trabajadores pueden conciliar, los siguientes temas: remuneraciones insolutas; beneficios sociales como CTS, gratificaciones, vacaciones; indemnización por accidente de trabajo; indemnización vacacional; indemnización por despido arbitrario; cese de hostilidades; pago de utilidades; pago de horas extras; incumplimiento de obligaciones laborales; beneficio laboral individual; y otros derechos que no signifiquen la renuncia de los derechos del trabajador. (p. 214)

Así, la conciliación administrativa se caracteriza por ser (Campos, S. 2011, p. 214):

- a) Gratuita, porque no se realiza ningún pago, solamente es necesario seguir el trámite respectivo.
- b) Obligatoria para el empleador porque una vez que es citado, deberá asistir el día y en la hora señalados en la respectiva notificación, bajo apercibimiento de ser sancionado por su inasistencia.
- c) Es única porque se realiza en una sola audiencia.
- d) Es consensual porque ambas partes deberán llegar a un acuerdo, el mismo que es voluntario y extraprocesal. No se da dentro de un proceso judicial y, su resultado tiene el valor de un título ejecutivo (es decir, es exigible dentro de un proceso de corta duración). No es necesario que sea homologado (aprobado por un Juez) y tampoco es impugnabile en sede administrativa.

Para la realización de la Audiencia de Conciliación debe notificarse a ambas partes, con una anticipación no menor de diez (10) días hábiles. Teniendo como principal efecto la citación a una audiencia de conciliación, por lo que el plazo de caducidad en materia laboral se suspende a partir de la fecha en la que cualquiera de las partes presente la solicitud de Audiencia de Conciliación y hasta la fecha en que concluya el procedimiento.

Es decir, por ejemplo, en el caso de un despido arbitrario el plazo de caducidad para interponer la demanda es de 30 días hábiles; empero, de haberse presentado una solicitud de conciliación, se suspende este plazo mientras se lleva a cabo dicho acto administrativo, reanudándose después si la misma fracasa.

La audiencia de conciliación es única y comprende una sesión o sesiones necesarias para el cumplimiento de los fines previstos en la Ley, cuyo plazo no puede exceder de 30 días calendario contados desde la primera citación a las partes.

Así pues, de realizarse 2 o más sesiones, bajo responsabilidad del conciliador, se procede a levantar un acta de postergación de audiencia indicando día, hora y el motivo de la postergación; la cual una vez firmada por ambas partes contiene los mismos apremios que la citación a la primera audiencia.

En la conciliación administrativa sólo se levanta el acta cuando las partes lleguen a un acuerdo total o parcial del tema controvertido, en caso contrario únicamente se expide

una constancia de asistencia. Asimismo, debemos señalar que si el acta de conciliación que contiene una obligación cierta, expresa y exigible constituye título ejecutivo y tiene mérito de instrumento público.

Bajo este contexto, es necesario hacer una comparación entre los cuatro tipos de conciliación, antes de tocar a profundidad el tema de la Conciliación Administrativa Obligatoria y si las mismas pueden ser consideradas como un mecanismo preventivo para la formalidad laboral:

Tabla Nro. 25: Desarrollo de la Conciliación Judicial, Conciliación Administrativa y Conciliación Privada o Extrajudicial.

Conciliación Judicial	Conciliación Administrativa	Conciliación Privada o Extrajudicial	Conciliación Administrativa Obligatoria
<p>Establecida en el artículo 30 de la Nueva Ley Procesal del Trabajo.</p> <p>Etapas o fase del proceso judicial convocada por el Juez competente.</p> <p>Se puede conciliar en cualquier fase del proceso, hasta antes de la notificación de la sentencia con calidad de cosa juzgada.</p> <p>Se lleva de acuerdo a un test de disponibilidad realizada por el Juez, en la que se toma en cuenta 3 criterios: 1) derechos nacidos</p>	<p>Promulgada por el Decreto Legislativo 910.</p> <p>La Quinta Disposición de la Nueva Ley del Trabajo señala que este tipo de conciliación es obligatoria para el empleador y facultativa para el trabajador.</p> <p>Solicitada ante funcionario de la administración pública.</p> <p>Facilita la comunicación entre empleador y trabajador o ex trabajador.</p> <p>Tiene como finalidad la resolución de las</p>	<p>Promulgada por la Ley Nro. 26872.</p> <p>Las partes recurren a un tercero a fin de solucionar un conflicto.</p> <p>Mecanismo alternativo de solución de conflictos.</p> <p>Conforme lo señala el artículo 6 de la misma ley, la conciliación es un requisito de procedibilidad necesario antes de un proceso judicial.</p> <p>Mediante, Decreto Legislativo Nro. 1070, artículo 7, la materia laboral se lleva a cabo respetando el</p>	<p>Promulgada por el Decreto Legislativo Nro. 1499.</p> <p>Solicitado ante el inspector laboral activada después de una denuncia.</p> <p>Etapas o fase de las acciones previas.</p> <p>Se aplica con carácter obligatorio, antes del inicio de las actuaciones inspectivas.</p> <p>Tiene como finalidad solucionar el conflicto suscitado entre</p>

<p>en una norma dispositiva debiendo verificarse que no se afecten derechos disponibles; 2) debe de ser adoptado por el titular del derecho; y, 3) debe de participar el abogado del demandante.</p> <p>Este tipo de conciliación se puede dar aun si existiese un proceso en trámite, en cuyo caso no se requerirá la homologación a fin de proceder con el cumplimiento o la ejecución.</p>	<p>controversias surgidas.</p> <p>Es brindado por el MTPE, de carácter gratuito.</p> <p>El Acta de Conciliación constituye título ejecutivo.</p> <p>Sanciona con una infracción el incumplimiento del Acta de Conciliación Administrativa.</p>	<p>carácter irrenunciable de los derechos del trabajador.</p> <p>Asimismo, mediante artículo 18, señala que tiene carácter de título ejecutivo.</p> <p>Es atendible por centros de conciliación públicos y privados.</p> <p>No resulta exigible el Acta de Audiencia de Conciliación en materia laboral.</p>	<p>empleador y trabajador.</p> <p>Asimismo, la LGIT señala que la conciliación obligatoria tiene carácter de título ejecutivo.</p> <p>El incumplimiento del acta de conciliación acarrea una infracción en materia de relaciones laborales.</p>
---	--	--	---

Elaboración propia

Así pues, es necesario precisar que, el Decreto Legislativo Nro. 1499 incorporó a la Conciliación Administrativa Laboral como una función de la inspección del trabajo, la que tiene carácter obligatorio y permanente, con la finalidad de contar con una herramienta adicional a la solución de conflictos, por lo que, la misma tiene la función de ser realizada previamente a las actuaciones inspectivas, ya que se busca que el empleador y trabajador lleguen a un acuerdo conciliatorio en mérito a las denuncias presentadas por el segundo.

Cabe precisar que, a pesar de la entrada en vigencia de la Conciliación Administrativa Obligatoria, la misma ha omitido la incorporación del principio de irrenunciabilidad de derechos, puesto que con ella se estaría evitando el menoscabo a los trabajadores en el ejercicio y empleo de las de las nuevas competencias que se han establecido a la SUNAFIL.

A comparación de la conciliación judicial o extrajudicial, en donde se señala que la irrenunciabilidad de derechos no es una materia conciliable; sin embargo, algo importante que rescatar es que en la conciliación administrativa obligatoria acarrea una infracción al empleador.

Del mismo modo, se puede advertir que esta no ha desarrollado el test de disponibilidad, las materias conciliables y la irrenunciabilidad de derechos del trabajador, situaciones que deberían de ser especificadas en el Reglamento a fin de no ver vulnerados demás derechos del empleador.

Por lo tanto, el hecho de que el ordenamiento jurídico atribuya funciones de resolución de conflictos a los inspectores de trabajo puede tener implicancias en las que el trabajador decida no solo denunciar a su empleador ante la SUNAFIL, sino también interponer demandas judiciales.

Precisamente, gracias a la conciliación administrativa obligatoria prevista por el Decreto Nro. 1499, los inspectores de trabajo y el Poder Judicial compartirán, en parte, un mismo fin: resolver un conflicto entre trabajadores y empleadores (Higa, A., 2021, párrafo. 2)

Asimismo, la OIT ha sugerido no delegar funciones de árbitros o conciliadores a los inspectores del trabajo ya que se desnaturalizaría su labor. Sin embargo, la modificación de la misma norma de conformidad con el artículo 25° de la Ley Nro. 28806 que añade el artículo 10-A ha permitido que los servidores públicos conformen un sistema de inspección del trabajo y realicen funciones de mediación con los correspondientes certificados.

Aunado a ello, a los inspectores laborales se les ha reiterado funciones tales como:

- i) orientación y
- ii) asistencia técnica de la normativa sociolaboral.

Debilitando así las prerrogativas y facultades de estos servidores.

En tal sentido, no es menos cierto que, los mecanismos de solución de conflictos se desprenden de la Const., sin embargo, la conciliación administrativa obligatoria no coadyuva a reducir la informalidad laboral, al contrario, crea una perspectiva al empleador de que las vulneraciones a los derechos sociolaborales pueden ser resarcidos a través de una suma pecuniaria, solucionando el conflicto del denunciante o del sindicato que procedió a denunciarla la infracción.

Por otra parte, la conciliación administrativa obligatoria se presenta ante el empleador como un mecanismo sancionador porque si aquel incumple se hará acreedor de una multa.

Desde este punto de vista, el legislador ha planteado este mecanismo con la finalidad de reducir los conflictos y procedimientos sancionadores; sin embargo, no ha tomado en consideración que LGIT cuenta con otros mecanismos idóneos para evitar que el empleador cometa infracciones.

En relación a ello, el Decreto Supremo Nro. 019-2006-TR, RLGIT, alberga en su artículo 18.6 los planes de formalización expresada en la norma inspectiva, que establece:

Artículo 18.- Medidas inspectivas

18.1 Cuando se constate el incumplimiento de las normas sociolaborales vigentes, el inspector del trabajo deberá adoptar las medidas inspectivas que procedan entre las prescritas en el artículo 5, inciso 5 de la Ley.

(...)

18.6 La autoridad competente en la inspección del trabajo podrá disponer la implementación de planes de formalización, los que serán preferentemente destinados a las micro y pequeñas empresas. Estos planes fijan plazos para el cumplimiento de las normas sociolaborales, incluir medidas de promoción, capacitación de trabajadores, asesorías al empleador, participación en programas estatales para las micro y pequeñas empresas, entre otras; para su aplicación requieren la aceptación del empleador.

Asimismo, se puede observar que, nuestra legislación no ha definido jurídicamente el significado del Plan de Formalización, debido a ello, Córdova, J. (2017) la define de la siguiente manera: "**Plan de Formalización:** Documento que contiene un modelo sistemático de la inspección del trabajo, que se elabora anticipadamente y con acuerdo del inspeccionado para dirigirlos y encauzarlas para formalizar a sus trabajadores" (p. 74).

Además, como se ya se ha hecho mención, el artículo 18.6 se encuentra introducido dentro del acápite de las Medidas Inspectivas, debido a ello, se podría considerar que este plan de formalización se encuentra inmerso entre una clase o tipo de medida inspectiva que se le faculta al inspector de trabajo con la finalidad de que el

inspeccionado cumpla cabalmente con las normas sociolaborales vigentes, que emergen cuando el individuo ya cometió la infracción.

En suma, este artículo se encontraba enlazado al artículo 48° del mismo cuerpo normativo, estableciendo en el artículo 48.3 que la autoridad administrativa de trabajo se encuentra facultada para proponer a los empleadores la implementación del plan de formalización, todo ello a la culminación del procedimiento sancionador y la expedición de la resolución sancionadora.

Del mismo modo, si el infractor decidió optar por implementar este plan, la multa se extingue generando, así, que el empleador tenga la obligación de cumplirlo en el plazo establecido, a fin de no realizar el pago de la sanción interpuesta.

Posteriormente, este artículo fue modificado por el artículo 2 del Decreto Supremo Nro. 015-2017-TR, publicado el 06 de agosto de 2017; y, a la actualidad, modificado el 10 de febrero de 2020, mediante el artículo 1 del Decreto Supremo Nro. 008-2020-TR.

Sin embargo, los planes de formalización, a la fecha no forman parte de este artículo, dejando una gran disyuntiva, puesto que el artículo 18.6 en relación con el artículo 48.3 identificaban al inspector como aquel facultado a proponer estos planes de formalización.

Por otro lado, al haber modificado el artículo 48.3 y eliminado el plan de formalización como una de las aplicaciones de sanción, deja en incertidumbre al artículo 18.6, debido a que este acápite no advierte si al acogerse a estos planes de formalización se anula la multa del que sería pasible el inspeccionado por el incumplimiento de los derechos sociolaborales al que ha incurrido.

Al respecto, Córdova, J. (2017) considera que los inspectores deberán de utilizar los planes de formalización como un instrumento jurídico mediante el cual empleadores y trabajadores podrán beneficiarse de las medidas inspectivas en aras de mejorar la vida cotidiana del trabajador los aspectos de la gestión o la administración de la empresa.

Del mismo modo, conforme expresa Arce, E. (2020)

Estos planes de formalización no pueden entenderse solo como un fomento al registro de la empresa y a la consecución del RUC. También incluye plazos para el cumplimiento de normas laborales, capacitación de trabajadores, asesorías al

empleador, participación en programas estatales para la micro y pequeña empresa, etc.

En consecuencia, de la investigación realizada por Córdova, J. (2017) se puede apreciar que en el año 2017 no ha habido empresa alguna que se haya acogido a dichos planes de formalización facultados por el inspector.

En referencia a ello, y de la solicitud de información realizada a la entidad de SUNAFIL podemos precisar que “no se observa registro alguno relacionado al acogimiento de los planes de formalización, según lo previsto en el artículo 18.6 del RLGIT”³¹ de los periodos 2019, 2020 y 2021. (SUNAFIL, 2021, p. 3)

Asimismo, Polo, W. (2019) expresa que el Reglamento de la Ley de Inspección de Trabajo no ha implementado válidamente algún Plan de Formalización dentro del sistema de inspección peruano desde el año que se dio el Reglamento de la Ley N° 28806, aparte de no contar con un marco legislativo de carácter nacional y/o interinstitucional del cual pueda desprenderse su desarrollo.

Además, en el Informe en mención se nos precisa que el inspector podrá disponer la implementación de estos planes de formalización. En efecto, recordemos que entre las funciones del inspector versa el principio de discrecionalidad que faculta a este a realizar una comprensión normativa y posteriormente aplicarla.

Navarro, M. (2012) señala que el principio de discrecionalidad se hace necesario siempre y cuando la normativa haya previsto dos o más actuaciones posibles sin que alguna de ellas tenga carácter obligatorio sobre otra; o, cuando la ley se encuentre limitada a señalar fines sin que se especifiquen aquellos medios necesarios para su cumplimiento.

Conforme a lo expresado, se concluye que el inspector laboral no requiere que la normativa autorice expresamente las actuaciones que este deberá de realizar, salvo que ello se encuentre normado o restrinja derechos del inspeccionado.

Sin embargo, aquí es donde se observa la disyuntiva, puesto que, al ser esta una facultad del inspector quien deberá de decidir si esta medida inspectiva será planteada

³¹ Informe Nro. 379-2021-SUNAFIL/INII.

al empleador infractor, y este decide aplicar otro tipo de medidas, entonces los planes de formalización no estarían surtiendo efecto en el articulado en el que se encuentran.

Puesto que, como se ha demostrado, a la fecha no existe empresa alguna que se haya acogido a estos planes de formalización, más aún si lo que se busca es que el empleador cumpla con los derechos sociolaborales de los trabajadores, no solo encontrarse obligado a pagar una multa por el acta de infracción realizada, que, finalmente, se reduce al 50% si se efectúa el pago con prontitud; en consecuencia, se da paso a la omisión de la ejecución de un plan de formalización ya que el mismo nunca se llevó a cabo.

De manera análoga, hallamos el Proyecto de Decreto Supremo que Modifica el RLGIT (2019) en el que se pretende realizar modificaciones al artículo 18.6, puesto que con este Decreto se pretende que sea el inspeccionado –que cuente con un máximo de 10 trabajadores– quien solicite estos planes de formalización ante la Autoridad Inspectiva de Trabajo, variando los planes de formalización por convenios de formalización.

Asimismo, consideramos inadecuado establecer un límite de 10 trabajadores por empresa, teniendo en consideración que, las microempresas no se miden por la cantidad de sus trabajadores, sino por el monto de ingresos netos que percibe anualmente, lo que supondría que estas empresas puedan contar con más de diez trabajadores que, se advierte, podrían quedar desprotegidos.

Tabla Nro. 26: Microempresas por rango de trabajadores: Resultados y comparación.

ESTRATO DE PERSONAL OCLIPADO (PERSONAS)	SEGÚN MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN (2015)		SEGÚN MUESTRA EN CERCADO (2016)	
	Gestores	%	Gestores	%
Ninguna			10	16,7
Una	1 500 779	98,8	17	28,3
De 2 a 5			24	40,0
De 6 a 10	13 344	0,9	9	15,0
De 11 a 20	4 161	0,3	0	0,0
TOTAL	1 518 284	100	60	100

Fuente y elaboración: Alva, E. (2017)

Tabla Nro. 27: Microempresas por estrato de ventas: Resultado y Comparación:

ESTRATO DE VENTAS SEGÚN MIN. DE LA PRODUCCIÓN (2015)			ESTRATO DE VENTAS SEGÚN MUESTRA EN CERCADO (2016)		
Hasta 13 UIT	905 391	59,6 %	Hasta 15 UIT	25	41,7 %
Entre 14 y 75 UIT	555 922	36,6 %	Entre 16 y 24 UIT	10	16,7 %
Entre 76 y 150 UIT	56 971	3,8 %	Entre 25 y 40 UIT	9	15,0 %
			Entre 41 y 60 UIT	13	21,7 %
			Entre 61 y 90 UIT	1	1,7 %
			Entre 91 y 150 UIT	2	3,3 %
TOTAL	1 518 284	100 %	TOTAL	60	100 %

Fuente y elaboración: Alva, E. (2017)

Debido a ello, los empleadores pertenecientes a las microempresas muchas veces deciden no crecer más, puesto que pertenecer al régimen general haría que sus costes se eleven y vean afectada su economía a corto plazo; es por ello que, generalmente, toman la decisión de no declarar el total de sus ventas a fin de seguir facturando el monto exacto o un monto menor al establecido por Ley.

Bajo ese contexto, Alva, E. (2017) citando a la INEI (2008) señala que las microempresas a nivel nacional, en el año 2008, ganaba en promedio S/. 11,000 soles de renta neta anual, lo que da como resultado una renta neta mensual de unos S/. 917.00 soles, cifra muy similar al salario mínimo peruano, que actualmente es de S/. 1,025 soles.

Es entonces que, tal y como ha precisado Alva, E. (2017) aquellas microempresas que cuentan con menos de 5 trabajadores tienen altas tasas de fracaso, lo que sugiere una correlación entre el crecimiento de una empresa y su número de empleador. Contrariamente al perfil del país, el mayor porcentaje de microempresas fallidas (52,5%) cuentan con más de 9 años en funcionamiento. Al respecto, PRODUCE señaló que cerca del 20% de las microempresas cuentan con más de 10 años de antigüedad.

Aunado a ello, mediante esta modificación, también se pretende establecer como reglas generales las siguientes:

- Compromiso suscrito por el sujeto inspeccionado ante la Autoridad Inspectorada de Trabajo competente.
- Establecer un cronograma de subsanación de las obligaciones derivadas del registro en planilla electrónica e inscripción en la seguridad social, el pago íntegro de remuneraciones y beneficios sociales en favor de el/la trabajador/a afectado/a.

- Requiere de la aceptación de el/la trabajador/a afectado/a y puede suscribirse por única vez por cada inspeccionado.

En consecuencia, nuestra legislación no ha conceptualizado jurídicamente la definición “del convenio de formalización”; debido a ello, podemos extraer del Diccionario de la Lengua Española (RAE), que este es un acuerdo o pacto de voluntades entre dos o más personas o instituciones.

Con referencia a ello, podemos inferir que este convenio de formalización es un acuerdo entre el inspector e inspeccionado que tiene como objetivo que el segundo se comprometa a cumplir con un conjunto de obligaciones establecidas por el primero y cuya finalidad es mejorar las condiciones del empleo en las microempresas.

Sin embargo, al establecer en la premisa de este artículo que la misma debe de ser solicitada por el infractor se estaría determinando como una medida facultativa, puesto que no existirá tal convenio si el inspeccionado no toma la decisión de suscribirlo, por ende, la misma dejaría de ser una medida inspectiva.

Asimismo, con la pretendida modificatoria, también, se postula el cronograma de subsanación, por ello cabe precisar que, las empresas que optan por acreditarse como REMYPE cuentan con beneficios y responsabilidades diseñados específicamente para el régimen MYPE.

Debido a ello, cabe manifestar que, el incumplimiento laboral se materializa ya que la empresa que se encuentra dentro del sector formal vulnera normas de trabajo sociolaboral y seguridad y salud en el trabajo, generando que el inspector de trabajo tome medidas ante la infracción que puede ser subsanable o no.

Puesto que el inspector laboral tiene la obligación de brindar al inspeccionado una oportunidad en donde se le requiere regularizar aquellas infracciones que se consideren subsanables, permitiendo que el infractor corrija su accionar y evite la multa correspondiente por la infracción cometida; sin embargo, la normativa no establece cuales son las infracciones que podrán ser calificadas dentro de esta materia.

Por otra parte, Ulloa, D. (2021) expresa que el no contar con una regla expresa que defina cuales son las infracciones subsanables causa una situación de peligrosidad ya que cada incumplimiento por parte del infractor trae consecuencias diferentes que finalmente son interpretadas por el inspector, cuestión bastante discutible puesto que,

al considerarse que, se puede subsanar todo aquello que resulte ser revertido genera que el empleador infractor no pueda corregir su conducta, ya que las infracciones laborales no pueden ser revertidas.³²

En ese sentido, es creíble que el plan de formalización expresada en la norma inspectora se encuentre sin la necesidad de ser desarrollada por los actores involucrados y mucho menos implementado, ya que el acogimiento de subsanación voluntaria hasta antes de la notificación de la imputación del órgano instructor ejerce de manera práctica cierta presión respecto a los empleador sobre aquellos trabajadores que ingresaran a planilla y como consecuencia de ello se entendería que no existe la necesidad de dicho plan de formalización.

Sin embargo, consideramos que esta salida solo evidencia que efectivamente es necesario un plan de formalización desarrollada *ex ante*, ya que el mismo, debería fomentarse de manera preventiva, por cuanto se concientizara al empresario, en el entendido de que es un deber y un derecho Constitucional salvaguardar los derechos laborales fundamentales, independientemente del régimen especial al cual el empleador esté acogido.

Y *ex post*, puesto que, es la herramienta idónea para educar a empleadores y trabajadores, generando así la reducción de la informalidad en el sector formal.

Empero, no es comprendido en la mayoría de las fiscalizaciones realizadas en materia laboral, resaltando que la decisión de formalizar en las MYPES, no se debe a que el mensaje fue entendido por el empleador respecto a la protección del derecho al trabajo y la responsabilidad que emana de ello, sino esta se manifiesta como la obligación que impone el Estado para quien decide hacer empresa.

³² Por ejemplo: Si el empleador decidiera no pagar la remuneración mensual y, a consecuencia de ello, no cuento con el sustento económico para realizar el abono correspondiente a la cuota por el préstamo que me otorgaron se configuraría una infracción irreversible, puesto que ya se me generaron los intereses bancarios que no serán cubiertos por mi empleador infractor.

CAPÍTULO III

3. LA IMPORTANCIA DEL PLAN DE FORMALIZACIÓN COMO INSTRUMENTO PREVENTIVO

Como se ha denotado en el capítulo anterior, consideramos que es necesario modificar el artículo 18.6 del RLGIT, debido a que los Planes de Formalización no son debidamente aprovechados, puesto que ha sido planteado como una medida inspectiva no utilizada por los inspectores de trabajo, debido a que la misma tiene carácter facultativo.

Tal es el caso que se ha planteado un Proyecto de Decreto Supremo que modifique el RLGIT³³, en aras de implementar convenios de formalización entre la Autoridad Inspectora de Trabajo y las microempresas; sin embargo, podemos advertir que la misma no cuenta con algún efecto positivo para la disminución de la informalidad en este régimen, puesto que, como se apreciará más adelante, los planes y/o convenios de formalización no podrán demostrar una total eficacia si son regulados como una medida inspectiva.

En tal sentido, estos planes y convenios de formalización deben de ser pensados para fomentar la formalización y el desarrollo de la microempresa mejorando las condiciones de uno de los agentes del mercado que se encuentra en una relación asimétrica, como es el caso de los trabajadores.

No obstante, por otro lado, brindando un acompañamiento idóneo al empleador de la microempresa a efectos de que el mismo, advierta de este mecanismo una medida preventiva persuasiva que busca beneficiar a los actores sociales y no una medida punitiva en aras de corregir un comportamiento que se encuentra al margen de ley.

3.1 LA MOTIVACIÓN DEL ENFOQUE PREVENTIVO DE LOS PLANES DE FORMALIZACIÓN

Antes de ingresar a este sub capítulo, es necesario precisar que el enfoque que brindamos a los Planes de Formalización se desprende de la teoría post-positivista; ya que, tal y como lo ha expresado Bengoetxea, J. (2009):

³³ Proyecto recogido de la Cadena de Noticias Televisión – CDN: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/410541/264-2019-TR_DS_QUE_SOBRE_CONVENIOS_DE_FORMALIZACION.pdf

[Con esta teoría se] Pretende analizar la naturaleza de las pretensiones sobre el “conocimiento del derecho”, delimitando críticamente la posibilidad de emprender estudios jurídicos con un carácter genuinamente científico. Los estudios jurídicos inevitablemente están marcados por una orientación hacia los valores de tal modo que la filosofía jurídica analítica ya no puede ser positivista en el sentido de [libre de valores]. (p. 286)

Dworkin, R. ha sostenido que el desarrollo moral es necesario tanto para entender como para describir el derecho (1996, p. 12-15); consideramos importante resaltar esta teoría, ya que somos de la percepción que, si bien existen normativas, las mismas tienen que ir relacionadas a la moral y a los principios, todo ello con la finalidad de garantizar un Estado social de derecho que se comprometa con el fin supremo de la sociedad, entendiéndose que aquel es la dignidad humana.

En ese sentido, en el capítulo precedente brindamos nuestra apreciación acerca del Proyecto de Decreto Supremo que modifique el RLGIT, en la que expresamos que no compartimos el planteamiento del ejecutivo con respecto a la modificación del artículo 18.6, puesto que con la misma se pretende que las microempresas que se acojan al Convenio de Formalización como medida inspectiva cuenten con 10 trabajadores como máximo, generando que empresas que cuenten con más de 10 trabajadores no puedan acceder a esta medida.

Asimismo, se deberá de tomar en consideración que en la actualidad las microempresas no se miden por la cantidad de trabajadores, por el contrario, se miden por el registro de ventas anuales, la cual no deberá de exceder los 150 UIT.

Se ha podido advertir, la existencia de microempresas que registran en planilla una capacidad menor de 10 trabajadores; sin embargo, en la realidad la cantidad de trabajadores podría superar los 10 que señala aquel proyecto.

De hecho, la exposición de motivos del Proyecto de Decreto Supremo que modifica el RLGIT, sustenta la cantidad de 10 trabajadores como máximo para implementar los Convenios de Formalización ya que considera que son estas microempresas quienes requieren de mayor observancia y acompañamiento por parte de un inspector laboral a fin de que los mismos cumplan con la normativa sociolaboral, toda vez que, una microempresa que cuente con más de 10 trabajadores es, por lo general, formal.

Sin embargo, no ha tomado en consideración que esto no es del todo cierto, ya que el empleador puede contar con 12 a 15 trabajadores y no respetar los derechos sociolaborales de los mismos, en ese sentido, no se podría aplicar los Convenios de Formalización dado que la propuesta no la ampara.

Además, es preciso señalar que el Proyecto de Decreto Supremo que modifica el RLGIT no debería de requerir un número específico de trabajadores para poder implementar los Convenios para la Formalización para este sector, puesto que, no se puede limitar a 10 trabajadores cuando el Decreto Supremo Nro. 013-2013-PRODUCE no especifica un número limitado de trabajadores para constituir una empresa.

En ese sentido, ¿es cierto que se puede tener volúmenes mayores de venta con una cantidad mínima de trabajadores?:

Tabla Nro. 28: Facturación anual y mensual de las microempresas

FACTURACIÓN ANUAL DE UNA MICROEMPRESA	FACTURACIÓN MENSUAL DE UNA MICROEMPRESA
150 UIT	150 UIT dividido en 12 meses
$150(4,400) = 660,000$	$660,000/12=55,000$

Elaboración Propia

Sabiendo que, una microempresa debería de facturar mensualmente S/. 55,000 soles aproximadamente, de donde se deberá deducir los pagos correspondientes a tributos, gastos administrativos, gastos financieros (si los hubiera) y gastos operativos (planilla y otros gastos propios del desarrollo de la actividad).

Podemos afirmar que una afirmación válida es que, una microempresa se rija sobre el volumen de sus ventas, ya que si se hace una media en donde 20 trabajadores tengan un sueldo de S/. 930.00 soles, la misma generaría un gasto operativo en planilla de S/.

18,600 soles³⁴; dejando S/. 36,400 soles rentables para los demás gastos y ganancia empresarial.

En consecuencia, podemos sostener que, una microempresa podría contar con más de 10 trabajadores en el entendido que facture los 150 UIT anuales, netamente. Conforme a ello, el artículo 33° del Reglamento de la Ley MYPE, expresa que el MTPE tiene el deber de verificar que las ventas guarden relación con el número de trabajadores.

Así pues, es importante señalar que registrar a un solo trabajador no podría ser factible, si sus ventas son igual o menor 150 UIT, ya que consideramos irrisorio que el empleador cuente con solo un trabajador y genere tal ganancia.

A tal efecto, Levy, S. (2018) señala que, si una empresa no es productiva, en tal sentido se podría advertir que no factura mensualmente montos mayores, por lo que no contaría con mayores trabajadores inscritos en planilla; en consecuencia, esta sería una empresa de baja productividad y competitividad, ya que lo lógico es ir creciendo y no estancarse o decrecer.

Es por ello que consideramos que no debería existir un número de trabajadores para aplicar los Planes de Formalización que se materializan en Convenios, ya que las mismas se desprenderán del cruce de información que se realiza entre el MTPE y la SUNAT.

En ese sentido, la OIT, en informes de diferentes fechas, señaló que las dimensiones de una MYPE deben de determinarse teniendo en cuenta la base tres criterios cuantitativos principales:

- ⇒ El número de trabajadores asalariados.
- ⇒ El valor de los activos fijos.
- ⇒ El volumen de negocios de cada empresa.

Sobre el particular, a nuestro juicio, compartimos el criterio del TC, al señalar que es inconstitucional la modificación que se ha realizado a la Ley Nro. 30056 referente a la cantidad de trabajadores que deberá de tener una MYPE para ser considerada como

³⁴ Dicho monto fue hallado con anterioridad al incremento de la RMV, a través del Decreto Supremo Nro. 003-2022-TR - Decreto Supremo que incrementa la Remuneración Mínima Vital de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

tal, puesto que, al eliminar la cantidad establecida ocasiona que este régimen especial no se enfoque en las unidades productivas que son aquellas que presentan problemas de informalidad.

No obstante, no compartimos que dicha premisa se haya dispuesto a través de una sentencia interpretativa que recaer en el Expediente Nro. 00021-2014-PI/TC, puesto que aquella reintroducción del criterio del número de trabajadores a la fecha ha quedado en el olvido, o al menos eso se desprende del comportamiento del legislador ya que ha procurado entender temas relacionados al trabajo desde un punto macro y no micro siendo el último el más afectado por la reducción de derechos laborales a la que se ve sometido.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional señala que el artículo 5° del TUO de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial no sería inconstitucional, “siempre y cuando, se entienda que el criterio de número de trabajadores es obligatorio” (fundamento 74); en efecto, actualmente este artículo sería inconstitucional.

Asimismo, advertimos que, de este modo, las MYPE, al parecer, permiten que se aplique menores derechos y beneficios laborales a los trabajadores, con carácter permanente, rebajando el costo de la planilla laboral al 13% sobre el valor de la remuneración del trabajador, vulnerando así derechos fundamentales de los trabajadores.

Esta situación que conlleva a que los empleadores burlen los escasos derechos otorgados a los trabajadores que pertenecen a este régimen anteponiéndolos a la informalidad.

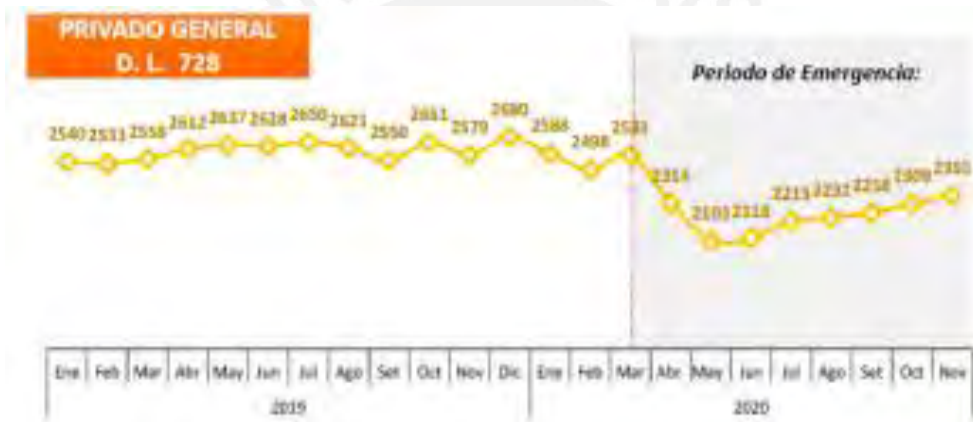
Figura Nro. 51³⁵: Porcentaje de trabajadores ingresados a planilla – periodo 2011 a 2019.

³⁵ Hace referencia a la cantidad de trabajadores registrados por cada año, considerando el promedio anual. La variación porcentual es respecto al mismo mes del año anterior.



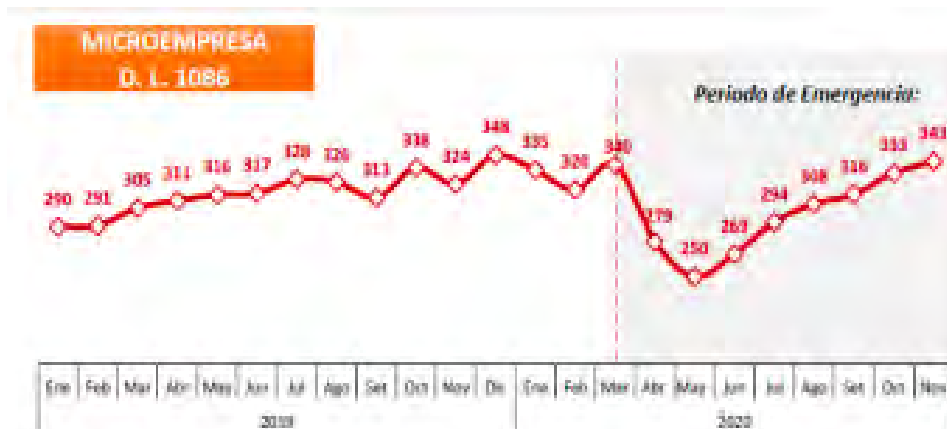
Fuente: MTPE – OGETIC

Figura Nro. 52: Demanda de trabajadores registrados en el Régimen Privado General, periodo 2019 - 2020.



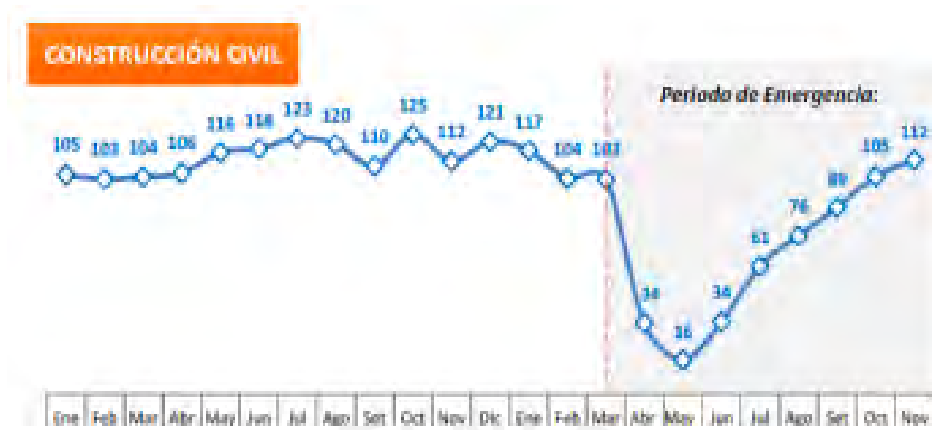
Fuente: MTPE – OGETIC

Figura Nro. 53: Demanda de trabajadores registrados para las microempresas, periodo 2019-2020.



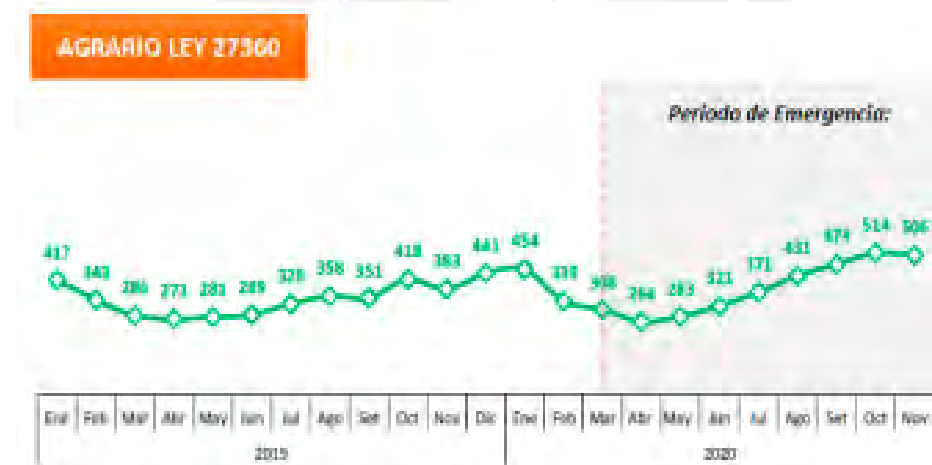
Fuente: MTPE – OGETIC

Figura Nro. 54: Demanda de trabajadores registrados para el régimen laboral de la construcción civil, periodo 2019-2020.



Fuente: MTPE – OGETIC

Figura Nro. 55: Demanda de trabajadores registrados para el régimen agrario, periodo 2019- 2020.



Fuente: MTPE – OGETIC

Entonces, podemos apreciar que, a pesar de que el legislador intentó que las MYPE promuevan la formalidad para este sector, la misma no ha surtido efecto, ya que estadísticamente se ha podido precisar que es este régimen laboral congrega la mayor informalidad en nuestro país.

Posterior a ello, consideramos prudente que estos convenios³⁶ se establezcan dentro del Ley MYPE, y no dentro del capítulo de Medidas Inspectivas, puesto que las mismas

³⁶ Planes de Formalización que con el Proyecto de Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo Nro. 019-2006-TR y modificatorias.

son facultades de las que dispone el inspector en aras de que el administrado corrija el accionar que causa perjuicio a la normativa laboral.

Sobre el particular, cabe destacar que, el Tribunal de Fiscalización Laboral a través de la Resolución Nro. 025-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala ha establecido que la naturaleza jurídica de las medidas inspectivas de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como finalidad revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador.

De acuerdo con lo estudiado, el inspector plantea estas medidas en aras de permitir la subsanación del empleador a las vulneraciones a la normativa cometidas por el inspeccionado.

Sin embargo, mediante el artículo 18.6 recae esta disposición en el sujeto inspeccionado, quien podrá decidir si acogerse o no a este convenio de formalización, quitándole autonomía y vulnerando el principio de discrecionalidad del inspector.

Es así, que consideramos que es una de las razones por las cuales a la fecha los Planes de Formalización regulados en el RLGIT no han sido implementados toda vez que aparentemente no existe la necesidad de la autoridad inspectiva de proponer al sujeto inspeccionado tales planes ante la materialización del incumplimiento de las normas sociolaborales.

Por ello, podemos advertir que resulta menos complejo proponer mecanismos legales como es el caso de la subsanación, ya que estos son procedimientos continuamente utilizados, por ende, cuentan con un formato más sencillo de emplear; empero, ha sido difícil implementar o desarrollar Planes de Formalización que conlleven un seguimiento riguroso a fin de que la formalización laboral en el inspeccionado termine por ser una medida idónea.

Bajo ese contexto, resulta necesario que la informalidad laboral sea reducida y haya una transición a la formalidad, por ello, la OIT ha propuesto la R204, con la finalidad de que la misma sirva como directriz para la implementación de los ordenamientos jurídicos; así pues, por añadidura, la formalización de los trabajadores implicará el reconocimiento derechos laborales fundamentales.

Por tanto, se debe de tomar en consideración que la formalidad laboral no debería entenderse solamente como un objetivo dentro de un instrumento legal toda vez que,

conforme a su naturaleza, es una condición necesaria para alcanzar otros derechos relacionados con objetivos importantes, como lo son:

- 1) brindar acceso al trabajo decente,
- 2) reducir la pobreza y
- 3) buscar la igualdad entre personas.

Paralelamente, el artículo 23° de nuestra Const. señala que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador; asimismo, determina, en el artículo 26°, que en la relación laboral se respeta, entre otros, el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación.

De otro lado, la Política Nacional de Competitividad y Productividad Laboral, aprobada por Decreto Supremo Nro. 345-2018-EF, tiene como objetivo prioritario Nro. 5 el crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo para la generación de empleo digno.

Sin embargo, parece ser que esta política no viene surtiendo efecto, ya que, se ha podido apreciar del Informe Nro. 379-2021-SUNAFIL/INII que, entre el 2017 y el 2020 ha incrementado en 7,678 las denuncias presentadas ante la Intendencia Regional, existiendo 10,095 y tan solo 1,550 operativos en el 2020; asimismo, ante el Gobierno Regional en ese periodo ha incrementado en un 1,414, existiendo 4,336 con tan solo 1,897 operativos, conforme se desprende de la tabla siguiente:

Tabla Nro. 29: Ordenes de inspección realizadas a microempresas.

Órdenes de inspección realizadas a microempresas						
COMPETENCIA	ORIGEN	2017	2018	2019	2020	Total general
Intendencia Regional	DENUNCIA	2 417	2 713	3 246	10 095	18 471
	OPERATIVO	1 605	2 091	3 366	1 550	8 612
Gobierno Regional	DENUNCIA	2 922	3 111	3 473	4 336	13 842
	OPERATIVO	2 287	3 975	5 419	1 897	13 578
Total general		9 231	11 890	15 504	17 878	54 503

Fuente: Sistema Informático de Inspección del Trabajo, actualizado al 23-09-2021.

Fuente: SUNAFIL (2021)

Bajo este contexto, es destacar que, se han realizado muy pocas inspecciones en los periodos 2017 a 2020, a pesar de saber que las MYPE congregan la mayor cantidad de empresas e informalidad en nuestro país.

Asimismo, de aquel Informe se desprende que, del total de inspecciones realizadas, ninguna de estas empresas se ha acogido al Plan de Formalización tipificado en el artículo 18.6 del RLGIT:

En esa línea, respecto a la data existente del acogimiento al plan de formalización como medida inspectiva prevista en el artículo 18.6 del ...; así como de la data de las resoluciones del PAS por incumplimiento del plan de formalización ...; se informa que de la revisión del SIIT, no se observa registro alguno relacionado al acogimiento y cumplimiento de los planes de formalización, según lo previsto en el artículo 18.6 del RLGIT, como una medida inspectiva de la cual puede disponer la Autoridad Inspectiva de Trabajo. (p. 3)

En este contexto, a la fecha, estos Planes de Formalización son medidas inspectivas propuestas por el inspector que no están surtiendo efecto en el articulado en el que se encuentra, lo que nos lleva a considerar que:

- 1) estos planes de formalización no están siendo formulados por los inspectores de trabajo; o,
- 2) los empleadores no consideran necesario la implementación de estos planes de formalización; debido a que, en la mayoría de los casos, los mismos se acogen a la subsanación voluntaria.

Es así que, de la revisión normativa del RLGIT, las regulaciones de estos planes de formalización no han sido desarrollados ni delimitados a fin de establecerse los términos de aplicación para su celebración, a pesar que con la implementación de este instrumento se busca que los microempresarios sean asesorados, cuenten con participación en programas estatales que se destinen a este régimen, y, asimismo, los trabajadores cuenten con capacitaciones constantemente.

En ese sentido, al parecer, los Planes de Formalización expresados en la norma inspectiva se encuentran sin la necesidad de ser desarrollados por los actores involucrados y mucho menos implementados, ya que el acogimiento a la subsanación voluntaria hasta antes de la notificación de la imputación del órgano instructor ejerce de

manera práctica cierta presión respecto a los empleador sobre aquellos trabajadores que ingresaran a planilla y, como consecuencia de ello, se entendería que no existe la necesidad de dicho plan de formalización.

Sin embargo, lo descrito solo evidencia que resulta necesaria la efectividad de los Planes de Formalización desarrollada *ex ante*, ya que el mismo, debería fomentarse de manera preventiva, por cuanto se concientizara al empresario, en el entendido de que es un deber y un derecho Constitucional salvaguardar los derechos laborales fundamentales, independientemente del régimen especial al cual el empleador esté acogido.

Empero, no es comprendido en la mayoría de las fiscalizaciones realizadas en materia laboral, resaltando que la decisión de formalizar en las microempresas, no se debe a que el mensaje fue entendido por el empleador respecto a la protección del derecho al trabajo y la responsabilidad que emana de ello, sino esta se manifiesta como la obligación que impone el Estado para quien decide hacer empresa.

Asimismo, desde una perspectiva *ex post*, estas servirían como una herramienta con necesaria aplicación por parte del inspector de trabajo, puesto que con ella se busca educar al empleador en materia de derechos de los trabajadores y normas sociolaborales, las mismas que debe de cumplir a cabalidad, concientizando e incentivando a insertar a aquellos en el ámbito formal. Lo que a posterior generaría la reducción y hasta una posible erradicación de la informalidad en nuestro país.

Esta perspectiva se ha venido implementando en Chile, país que a través de su Programa de Buenas Prácticas Laborales en MIPYMES busca que este sector se someta a una auditoría de fiscalización, que tiene por objetivo educar acerca del cumplimiento de la normativa laboral, previsional y de seguridad y salud en el trabajo a empleadores y trabajadores, y promover la mejora continua de las relaciones laborales. (Expertos en Responsabilidad Social, 2011, párrafo 3)

De este modo, este país vecino ha logrado reducir la informalidad que los aqueja a un 27%; por lo que, tratándose de educar tanto al empleador y al trabajador respecto al respeto de nuestro ordenamiento jurídico, consideramos que este modelo puede servirnos de ejemplo para la reducción de la informalidad a través de los Planes de Formalización.

En esa línea, es de resaltar lo precisado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto Supremo que Modifica el RLGIT (2019):

... el acogimiento del empleador al referido plan de formalización tiene como efecto la extinción de la multa impuesta a cambio del cumplimiento del plan; no obstante, el incumplimiento del mismo ha sido tipificado solo como infracción muy grave a la labor inspectiva. Ello deviene en un problema para la aplicación toda vez que la inobservancia de la normativa sociolaboral y la inobservancia de los planes de formalización no contienen infracciones que resulten aplicables conjuntamente.

En este aspecto, la R169 se refiere expresamente a la economía informal, afirmando que las políticas deberían reconocer la importancia de la economía informal como proveedor de empleo y que “se deberían elaborar y llevar a la práctica programas de promoción del empleo para fomentar el trabajo familiar y el trabajo independiente en talleres individuales tanto en las áreas urbanas como en las rurales”³⁷.

En este sentido, instando a que se tomen medidas para ampliar las posibilidades de las empresas de la economía informal de acceder a recursos, mercados, créditos, infraestructuras, herramientas de capacitación, conocimientos técnicos y tecnologías más avanzadas.

Asimismo, esta R169, en su artículo V.29), también establece que, al tiempo que toman medidas para aumentar las oportunidades de empleo y mejorar las condiciones de trabajo en el sector informal, los miembros se esforzarán por facilitar la integración gradual de este sector a la economía nacional y buscarán incorporar gradualmente medidas regulatorias al sector informal.

Consiguientemente, consideramos oportuno que los Planes de Formalización se encuentren dentro de un procedimiento preventivo obligatorio para todos aquellos empresarios que quieran integrarse a este régimen accediendo al acceso a capacitaciones por parte del Estado, financiamiento, investigación, innovación, entre otros, puesto que estos incentivos son los más importantes para incentivar el mercado, acompañado de herramientas de formalización adecuadas y preventivas que también traten de proteger los derechos de los agentes involucrados.

³⁷ Artículo V.27)

En ese entendido, a fin de acreditarse como REMYPE el empleador debería de pasar un filtro que no solo se fundamente en completar un formulario digital, sino que la misma requiera cierta documentación adjunta, tales como que haya sido una empresa recientemente constituida, o que si la misma ha sido constituida con anterioridad y, debido a ello, desarrolla actividades, muestre el volumen de venta mensual a fin de constatar que pertenece a este régimen; asimismo, deberían de tener control constante por parte del MTPE y la SUNAFIL.

Debido a ello, consideramos importante insertar una propuesta preventiva que genere desde el nacimiento de las microempresas la voluntad de permanecer dentro de la formalidad, puesto que como se irá explicando, con esta propuesta legislativa no solo se seguirán brindando beneficios o incentivos a este régimen, además, se buscará educar a los empleadores para que no tengan que esperar una inspección para subsanar las vulneraciones a la normativa sociolaboral.

Más aún si, conforme se desprende del artículo 36° de la Ley MYPE, el Estado tiene la función de fomentar la formalización de este régimen, simplificando los procedimientos para el registro, la supervisión, la inspección y las verificaciones posteriores.

En consecuencia, la justificación de la implementación de estos Planes de Formalización, de manera *ex ante* y *ex post*, alude pues, a la alta tasa de informalidad que abraza a las microempresas, la misma que ha sido incrementada debido a la migración de venezolanos a nuestro país y la pandemia de la COVID-19.

Es por ello que, los Planes de Formalización, debería de incorporarse al artículo 36° de la Ley MYPE, en la esfera de los instrumentos adecuados en aras de cumplir con el desarrollo y la competitividad puesto que es también la puerta de acceso a la formalización laboral; en tal sentido, los planes deberían ser desarrollados en dicho articulado con la finalidad que los Convenios de Formalización aporten a la formalización de las microempresas, en cada etapa.

De este modo los empleadores asumirán un compromiso con el MINTRA y/o la Autoridad Inspectiva dado que, emplear este Plan de Formalización, a través de un convenio entre la autoridad inspectiva y el empleador, será un requisito para acreditarse a la REMYPE, a fin de que este último se eduque y comprenda la importancia de coadyuvar con la formalización laboral de sus trabajadores desde el nacimiento de la MYPE.

Y por otro lado para quienes ya se encuentran acreditados, será útil contar con la posibilidad de un Convenio de Formalización *ex post* a la acreditación que pretenda que el empleador subsane sus obligaciones a través de un acompañamiento no tuitivo.

Es así que los planes preventivos de formalización deberían de ser considerados como el génesis a fin de erradicar la problemática de la informalidad laboral, determinando instrucciones y un planeamiento de colaboraciones y funciones para los participantes del Estado a través de la capacidad con la que cuenta con otros organismos, tales como, el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, entre otros, ya que solo situando a los Planes de Formalización en la Ley MYPE, consideramos que tendrá mayor fuerza e impacto en los agentes del mercado.

Así pues, el otorgarle beneficios o incentivos a este régimen ha sido bastante relevancia para fomentar el crecimiento de la economía del mercado, empero, ninguna de estas propuestas ha logrado reducir significativamente la informalidad en nuestro país, debido a la complejidad del problema; por esta razón, estos incentivos tienen que estar acompañados por herramientas de formalización idónea y preventiva que velarán por la protección de los derechos de los sujetos involucrados.

En efecto, recordemos que no siempre el camino a la formalidad deberá estar relacionado con herramientas que supriman, en precepto, las barreras burocráticas, sino que las mismas deberán de contestar a la realidad de cada Estado.

De esta manera, siendo el Perú un país donde predomina la voluntad fraudulenta a fin de cubrir las necesidades para sobrevivir, incluyéndole a aquella los datos estadísticos que se muestran sobre los niveles de informalidad y la violación a los derechos de los trabajadores, debido a ello, reflexionamos que existe gran necesidad de establecer los Planes de Formalización con una naturaleza mixta –preventiva e inspectiva– ya que de ese modo se lograría reducir la informalidad.

Debido a ello, hay una gran necesidad de plantear los Planes de Formalización a las MYPE, con la finalidad de concientizar a empleadores y trabajadores acerca de las normas sociolaborales; asimismo, estos planes lograrán ser un acierto para la reducción de la informalidad laboral puesto que los empleadores serán educados y capacitados contribuyendo a la reducción de esta problemática, con un enfoque a largo plazo y de futuro, ya que se basará en las realidades del presente y los retos del desarrollo y empleo productivo.

3.2 LA PROBLEMÁTICA DIFUSIÓN DE LOS INSTRUMENTOS PARA LA FORMALIZACIÓN

Actualmente, nuestro sistema cuenta con instrumentos informáticos que buscan reducir la informalidad laboral; tal es el caso que, SUNAFIL implementó un nuevo aplicativo en el 2021, denominado *Verifica Tu Chamba* que permite, al trabajador, conocer si su empleador, del régimen laboral de la actividad privada, ha realizado el registro de su vínculo laboral en la Planilla Electrónica. (SUNAFIL, 2021)

Así pues, conforme se puede revisar en el diario Gestión (2021), la intendencia de Lima Metropolitana ha logrado inscribir a la mayor cantidad de trabajadores, ya que cuenta con 151,724 trabajadores ingresados a planilla.

En tal sentido, esta herramienta ha reducido la informalidad laboral del sector informal; sin embargo, a criterio nuestro, la misma no es sostenible en el tiempo, ya que se podrá advertir que los empleadores podrán buscar la forma de evadir la Ley, dado que prefieren permanecer en la informalidad. Aunado a ello, los Planes de Formalización, vienen siendo sostenibles en el tiempo, ya que tiene como finalidad educar a los trabajadores y empleadores acerca de sus deberes y deberes sociolaborales.

En este contexto, el aplicativo *Verifica tu chamba* no solo genera que los trabajadores tomen conocimiento de su estado laboral. También, emite alertas a SUNAFIL a fin de que los inspectores:

- 1) fiscalicen si realmente los empleadores ingresan oportunamente a sus trabajadores a planilla; o,
- 2) las Intendencias Regionales tomen conocimiento y realicen operativos a fin de regularizar la situación de aquellos trabajadores que no se encuentran registrados.

Debido a ello, se debe precisar que no registrar al personal en planilla califica como una infracción muy grave en materia de relaciones laborales y que puede conllevar a la imposición de multas por cada trabajador que resulte afectado. Sin embargo, esta infracción puede ser subsanable, conforme se desprende de las siguientes líneas.

En diversos ámbitos del Derecho Administrativo en los que se hace uso de los procedimientos administrativos sancionadores, se aplica la figura de la subsanación voluntaria, ya sea como atenuante o eximente de responsabilidad por infracciones. El

propio TUO de la LPAG organiza la actividad de fiscalización en función de tres finalidades:

- i) asegurar el cumplimiento de las normas u obligaciones, para prevenir incumplimientos, bajo un enfoque de riesgo;
- ii) revertir el incumplimiento de las mismas; y
- iii) cautelares bienes jurídicos y asegurar derechos de las personas.

Cabe traer a colación lo por señalado Maraví, M. (2020), quien manifiesta que el objetivo de la fiscalización no es sancionar, sino se busca que el inspeccionado adecue su conducta al ordenamiento jurídico, todo ello con la finalidad de comunicar y advertir antes de sancionar.

Debido a ello, conforme lo expresa Neyra, C. (2018) desde la Teoría del Delito y una concepción tripartita de la infracción administrativa se considera que con el cese de la conducta y la remediación de sus efectos se restituye la vigencia del bien jurídico protegido, es decir, con esta segunda acción se “anula” la antijuricidad de la infracción.

Claro que ello implica que la antijuricidad la estamos evaluando en dos momentos distintos: el primero, cuando se comete la infracción y, el segundo, cuando se trata de restablecer las cosas al estado anterior.

Así pues, el artículo 236-A literal f) de la Ley 27444, precisa los eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracción, en donde se señala a la subsanación voluntaria, ya que se busca que el posible sancionado del acción u omisión imputada remedie los hechos y evite ser multado.

Gamarra, S. (2019) señala que la subsanación voluntaria tiene su fundamento en la teoría de la *Responsive Regulation*, pues es una de las herramientas “suaves”, con las que cuenta la Administración para lograr el cumplimiento normativo antes de recurrir a medidas más radicales como el cierre o multa; lo cual, a su vez, se complementa perfectamente con la teoría de la Justicia Reparativa, que busca ayudar al trabajador, antes que sancionar al infractor.

Aunado a ello, se debe de analizar la voluntariedad, puesto que con ella se presume que el administrado está actuando libremente, es decir, sin ser coaccionado; claro que

esta presunción puede ser destruida cuando la Administración acredite que le requirió que corrija su conducta, así como sus efectos.

Conforme al Reglamento de Supervisión del OEFA, la Dirección de Supervisión emite principalmente tres tipos de documentos:

- 1) Actas de fiscalización, cuando el inspector realiza la inspección de campo;
- 2) Informes de fiscalización, en forma posterior y en gabinete; y,
- 3) En algunos casos especiales, resoluciones imponiendo medidas administrativas (preventivas, mandato de carácter particular y requerimiento de actualización de instrumento de gestión ambiental).

Asimismo, como excepción, dentro de la normativa aprobada por el OEFA existe un caso especial: en el caso de infracciones leves, donde sí ha existido un requerimiento de la Administración para corregir la conducta infractora, en la que operará la subsanación como eximente de responsabilidad, aun cuando ya no exista espontaneidad por parte del administrado; es decir, aún en el supuesto que se pierda la voluntariedad, una infracción leve puede ser subsanada con efectos eximentes antes de la imputación de cargos.

Es claro que una resolución que impone una medida preventiva anulará la voluntariedad del administrado, pues este por exigencia de la Administración deberá subsanar su conducta infractora.

El informe de fiscalización no resulta muy relevante para este tema, pues recién será notificado al administrado juntamente con la resolución de imputación de cargos, por lo que en la práctica será este, el último documento, el que anulará la procedencia de la excusa absoluta.

Por ello, la LGIT categoriza las infracciones en tres fases, leves, graves y muy graves, describiendo de manera clara y precisa la conducta que se sancionará, para evitar que los inspectores y funcionarios tengan discrecionalidad en la recomendación de sanciones. Luego se les aplica multas y se les ordena cumplir con la subsanación de la infracción por la cual se le sancionó.

También se puede sancionar con el cierre temporal de la empresa, un área, una unidad económica, cuando exista una infracción de seguridad y salud en el trabajo y la duración

no puede superar los treinta (30) días calendarios. Ello de acuerdo con el artículo 3 del Decreto de Urgencia Nro. 044-2019, publicado el 30 de diciembre de 2019. (Ospina, E. et. Al., 2021)

A partir de lo señalado podemos decir que el eximente de responsabilidad administrativa por subsanación voluntaria de la infracción es claramente una condición favorable para el administrado por su claro efecto de eliminar la imposición de sanción y para su aplicación únicamente debe cumplirse los requisitos señalados en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Asimismo, desconocer, limitar o crear requisitos adicionales para su aplicación mediante ley o norma administrativa sería imponer condiciones menos favorables al administrado, lo cual contraviene lo dispuesto por la Ley 27444.

Las sanciones pecuniarias pueden reducirse hasta un 50% cuando se acredita la subsanación de la infracción. En cambio, puede duplicarse la sanción si se verifica una reiteración de la comisión de la infracción, de acuerdo con el artículo 40° de la Ley. (Ospina, E. et. Al., 2021).

En efecto, las MYPE tienen grandes ventajas por pertenecer a este régimen, es por ello que cabe precisar que, si el infractor ha cumplido con subsanar las observaciones advertidas por el inspector de trabajo, este adoptará una medida de advertencia en el que se precisará a detalle las multas que pudieron acaecerle en caso el infractor haya incumplido con la subsanación en el plazo establecido.

Esta medida de advertencia es emitida una sola vez por el inspector de trabajo en cuanto a la materia subsanada, sin embargo, de volver a incurrir en la misma infracción, se deberá de emitir la correspondiente acta de infracción.

En tal sentido, la finalidad de emitir una medida de advertencia es la de poner en conocimiento del empleador infractor la perpetración de una infracción a la normativa sociolaboral, todo ello *ex ante* a la emisión de las Actuaciones Inspectivas y Constatación de Hechos, siempre y cuando las omisiones advertidas no hayan perjudicado directamente a los trabajadores, puesto que de continuar incurriendo en las vulneraciones alertadas se deberá de hacer efectivo el apercibimiento.

Sin embargo, el incumplimiento de las medidas de advertencia no constituye infracción administrativa, por tanto, no corresponde imponer multa al empleador.

Además, es preciso traer a colación el principio de irrenunciabilidad de derechos, la cual se fundamenta en el carácter protector del Derecho Laboral, es por ello que ningún trabajador puede renuncias a sus derechos.

Debido a ello, la subsanación se encuentra muy relacionado a este principio, puesto que ambos tienen carácter imperativo; así pues, Boza, G. (2019) señala las características de este principio:

- Se aplica en casos que suponen derechos establecidos en normas imperativas.
- Actos de un sujeto que es unilateral.
- Acto expreso, puesto que es este es un acto definitivo e irrevocable.

Teniendo en cuenta que, todo acto emitido por la administración solo cuenta con eficacia a partir de su notificación, y tanto las observaciones realizadas por SUNAFIL en el aplicativo Verifica Tu Chamba, como los actos para la subsanación y conciliación cuentas con procedimientos que requieren unas notificaciones.

Paralelamente, debido a la coyuntura atravesada por la COVID-19 se implementó a través del Decreto Supremo Nro. 003-202-TR el sistema de notificación a través de casilla electrónica, que constituye un domicilio legal obligatorio, con el fin de medrar la gestión pública y formar un Estado con democracia, descentralizado que se encuentre al servicio del habitante.

En efecto, mediante Resolución de Sala Plena Nro. 002-2021-SUNAFIL/TFL, precedente vinculante en materia administrativa, en su fundamento 22, se precisa que los empleadores se encuentran en la obligación de asistir con los inspectores laborales cumpliendo con los requerimientos realizados a través de los medios tecnológicos o aplicativos informáticos que posibiliten el envío o acuse de recibo, registro y grabación, impresión o notificación del requerimiento realizado y la contestación del empleador a través de estos medios.

En definitiva, esta modalidad de notificación es de uso obligatorio, siendo responsabilidad y obligación del administrador, en este caso el empleador, la revisión periódicamente de la casilla que le fue asignada en aras de tomar conocimiento de los requerimientos y/u otros actos administrativos emitidos que se les notifique.

Sin embargo, se ha observado problemáticas con respecto a este sistema, puesto que los empleadores afirman no estar pendiente de sus casillas electrónicas y desconocer las notificaciones que llegan al Sistema de Casilla Electrónica de SUNAFIL, cuestión que resulta errónea, puesto que, para el registro en casilla electrónica se detalla un correo electrónico y un número de celular a fin de que los empleadores tengan conocimiento de las notificaciones que se cargan a este sistema, y de este modo aquel reciba una alerta en las que se les informa que ha recibido una nueva notificación.

En efecto, como se ha precisado en las Resoluciones N°547-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala, N° 548-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala y N° 552-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala, el Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL) expresa que el empleador tiene la obligación de revisar su casilla electrónica constantemente, puesto que las mismas se encuentran ligadas a las alertas que reciben aquellos a través de los medios tecnológicos registrados al momento de la creación de su buzón.

3.3 LA EMERGENCIA DE LOS PLANES Y CONVENIOS PARA LA FORMALIZACIÓN

Nuestra Const. establece que el Estado tiene el deber de promover empleos que tengan como finalidad contribuir al crecimiento estable, continuo y firme de nuestra sociedad, visión que va acorde con el Convenio 122, ya que se busca fomentar el empleo pleno productivo y libremente elegido.

Sin embargo, dicha finalidad en lo que refiere al mercado laboral, se ha visto magullada con mayor resalte en la actualidad, ya que debido a la pandemia de la COVID-19 el empleo informal se manifestó con mayor intensidad en el sector trabajo, toda vez que gran parte de la PEA quedó desempleada a raíz del confinamiento; situación que afectó tanto a empresarios como a trabajadores.

En ese sentido, según estadística de la INEI (citado por RPP, 2021), en el 2021, la informalidad laboral ha crecido considerablemente, puesto que la cifra que alcanza es del 78.2% de la población. Asimismo, se precisa que, entre octubre de 2020 a septiembre de 2021, la informalidad avanzó en un 3.7% a consideración del periodo anteriormente registrado.

No obstante, de la misma data estadística de la INEI (citada por Andina, 2021) señala que el empleo ha crecido en 16.9%; en el tercer trimestre del año, por lo que la población desocupada del país equivale a una tasa de desempleo de 5.3%.

Bajo esa premisa, es preciso señalar que, en el año 2021, se plantearon 5 proyectos de ley que buscaban modificar o implementar normas en materia laboral, permitiendo una licencia en el lenguaje, denominados “*paquetazo laboral*”.

Así pues, Cuadros, F. (2021) expresa que con ello se busca flexibilizar aún más las reglas de contratación laboral, despido, pago de remuneraciones, entre otros, las mismas que van en contra de los intereses de los trabajadores, quienes van a tener menos herramientas para gozar de empleos dignos y de calidad.

Debido a ello, es preciso realizar un análisis que al *paquetazo laboral*:

Tabla Nro. 30: Análisis del *paquetazo laboral* 2021.

NRO. PROYECTO	DE PROPUESTA	ANÁLISIS
Proyecto de Ley Nro. 316/2021	Propone un pacto entre empleador y trabajador con la finalidad de modificar la forma de pago de las gratificaciones.	<p>Con este proyecto se busca fraccionar las gratificaciones con la finalidad de que se paguen como parte de las remuneraciones mensuales.</p> <p>Sin embargo, ello significa que el trabajador que cuente con contrato a plazo fijo no recibiría gratificaciones de julio y diciembre, ya que los mismos serían fraccionados.</p> <p>Asimismo, no se ha tomado en consideración que muchos de los trabajadores esperan cada 6 meses para recibir sus gratificaciones y destinan ese dinero; más aún que se ha podido denotar que no hay una cultura de ahorro.</p> <p>Empero, este proyecto satisface al empleador, puesto que, sirve para la contabilidad de la propia empresa.</p>

<p>Proyecto de Ley Nro. 317</p>	<p>Propone el cese individual o colectivo para porcentajes menores de 10% de trabajadores por causas económicas, estructurales y tecnológicas vinculadas a la empresa; sin embargo, no brindar indemnización alguna.</p>	<p>Este proyecto de ley debilita la estabilidad de los trabajadores, puesto que plantear el cese individual facultará a los empleadores a cesar a aquellos por causas objetivas que ya están reguladas.</p>
<p>Proyecto de Ley Nro. 318</p>	<p>Propone que el trabajador labore 24 horas como promedio semanal ingresando así al régimen a tiempo parcial; asimismo, con ello se permite que los empleadores no paguen las horas extras de sus trabajadores.</p>	<p>El trabajador que se encuentre dentro de este tipo de contratación no cuenta con protección ante un despido arbitrario. Por ello, cabe precisar que, esta ley busca flexibilizar esta figura, puesto que con ella se promueve la contratación con menores costos para el empleador y una reducción de beneficios laborales para los trabajadores.</p>
<p>Proyecto de Ley Nro. 320</p>	<p>Propone generar empleos juveniles (para menores de 29 años) y adultos mayores de (55 años en adelante).</p>	<p>Si bien es cierto, este proyecto busca que tanto jóvenes como adultos mayores sean agregados al trabajo formal; sin embargo, el otorgar una doble deducción del impuesto a la renta a favor del empleador genera pérdidas de recaudación tributaria para el Estado; asimismo, este beneficio no implica la reducción de la tasa de desempleo.</p>
<p>Proyecto de Ley Nro. 321/2021</p>	<p>Se ha propuesto flexibilizar la rigurosidad de los contratos temporales, además establece precisiones acerca</p>	<p>Los contratos temporales han venido siendo utilizados como regla de contratación, puesto que gran parte de empleadores decide suscribir contratos por</p>

	de la pérdida del vínculo laboral.	<p>un tiempo determinado; sin embargo, no se ha tomado en consideración que la misma es una excepción, ya que únicamente se emplea para situaciones concretas.</p> <p>Debido a ello, flexibilizar aún más el uso de estos contratos genera que los empleadores tomen la decisión de seguir contratando por un plazo determinado; empero, el rol del Estado es fomentar el empleo estable.</p>
--	------------------------------------	---

Fuente: Otra Mirada
Elaboración propia

Con el *paquetazo laboral* propuesto por el legislador, se buscó que los empleadores obtengan más beneficios de los ya reconocidos; sin embargo, quienes se verían afectados son los trabajadores, porque, como se ha visto, son los que ven disminuidos sus derechos sociolaborales.

Así pues, realizando un análisis a los trabajadores de las microempresas, el *paquetazo laboral* no los beneficia, puesto que, al contrario, reduce las posibilidades de mantener un empleo digno, decente e indeterminado, situación que va en contra de todos los Convenios de la OIT que ha ratificado el Perú.

Es por ello que, mediante Oficio Nro. 054-2021-2022-MCAP/CR presentado al Congreso de la República, se decidió retirar los cinco proyectos de ley planteados, que aparentemente habrían sido retirados con la finalidad de promover un mayor consenso entre empleadores, trabajadores y concedores de la materia.

En tal sentido, evidenciamos que estos proyectos presentados sin un mayor análisis acerca de la materia, son medidas desesperadas que vulneran derechos de los trabajadores, reconocidos constitucionalmente; asimismo, al presentar proyectos como estos, no toman en consideración las opiniones de los actores sociales o los diálogos tripartitos, puesto que, como hemos señalado anteriormente, solo benefician a uno de los agentes del mercado, lo que no condice con una economía social de mercado.

Por esta razón, se debe de resaltar la necesidad de implementar nuevas herramientas o instrumentos que coadyuven a reducir la vulneración de los derechos del trabajador; y, que, aunado a ello, reduzcan la informalidad laboral de nuestro país; más aún sí, se han planteado herramientas que no han sido utilizadas para la reducción de este problema.

Bajo este contexto, es preciso hacer mención el Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030 que lideró la formulación de las medidas que se focalizan en tres aspectos esenciales: (2019, p.40)

- i) la promoción de mecanismos de tránsito hacia la formalización; ii) la modernización del marco regulatorio considerando las características y cambios por los cuales atraviesa el actual mercado laboral peruano y iii) la mejora en los esfuerzos de fiscalización para el cumplimiento de la normativa vigente.

Considerando como medidas de política 5.4 la modernización del régimen MYPE a través de la revisión de su marco normativo y la preparación de programas que proporcionen el acompañamiento de los empleos informales a los empleos formales de forma sostenida.

Análogamente, en dicha medida se manifiesta la probabilidad de fomentar convenios de formalización con la finalidad de que las empresas puedan empezar procedimientos para su formalización; en tal sentido, esta propuesta se generó con el afán de incentivar y convertir a este sector en un esquema que sea atractivo para las contrataciones.

Tabla Nro. 31: Hitos y plazos para la modernización del Régimen MYPE.

Hito 1	Hasta Jul-2021	Hasta Jul-2025	Hasta Jul-2030
Propuesta del Decreto Supremo para la modificación del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo que incorpore los convenios de formalización con MYPE (Nov-2019)	Proyecto de ley que reformule el sistema de aseguramiento en salud y pensiones de las MYPE	Revisión de impacto de la ley que reformule el sistema de aseguramiento en salud y pensiones de las MYPE	
Cuatro centros de formalización implementados (Dic-2019)	14 centros de formalización laboral implementados	24 centros de formalización implementados	

Fuente: Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030

En tal sentido, conforme lo establece la Resolución Ministerial Nro. 264-2019-TR y además de haberse establecido en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030 como uno de los hitos, este al parecer no ha sido presentado, puesto que a la fecha no existe la modificación y regulación de estos convenios dentro del RLGIT.

Bajo ese contexto, consideramos que, estos Convenios de Formalización son herramientas necesarias para incentivar al sector informal laboral a ser parte de la formalidad laboral; debido a ello, consideramos importante que la misma sea pieza clave para la implementación de los Planes de Formalización ya que se podrá dar un enfoque legal adecuado.

Empero, es necesario que haya un mejor análisis al momento de ser planteado, puesto que, como ya se vio anteriormente, este se encuentra limitado a cierto número de trabajadores, restringiendo así que todas las empresas pertenecientes a este sector puedan hacer uso de esta herramienta.

Asimismo, es importante enfrentar la informalidad de este sector, puesto que, tal como lo señala OIT (2015, p. 27) para la perspectiva del trabajador, contar con un empleo informal, es contar con un trabajo de mala calidad y con baja productividad, generando que muchas veces estos se encuentren expuestos a enfermedades, accidentes, pérdidas de ingreso por invalidez, vejez y despido.

Limitándose, también, su capacidad para hacer valer sus derechos fundamentales, puesto que no existe un contrato de trabajo escrito, además de no encontrarse habilitado para ejercer sus derechos laborales en el horario establecido por Ley.

Debido a ello, como se ha venido explicando, el Decreto Supremo Nro. 013-2013-PRODUCE tiene como principal finalidad fomentar la competitividad, formalización y el desarrollo de las micro y pequeñas empresas; debido a ello, se han creado normativas que más allá de beneficiar a los trabajadores de este sector, benefician a las empresas, puesto que, cada una de ellas muestra la flexibilización laboral que solo ha conllevado a una formalización estancada.

Así, consideramos que, en esta supuesta promoción del trabajo, lo que se ha conseguido es la promoción de las micro y pequeñas empresas, en la que se ha dotado de incentivos, con una normativa legal que se encuentre acomodada a sus necesidades.

Empero no se ha velado por el amparo de los intereses referentes a los derechos laborales de los trabajadores, existiendo como motivo principal por el que perdura perennemente en la informalidad laboral; y es que, consideramos que salvaguardar derechos fundamentales laborales de aquellos trabajadores deberán ser un estímulo ulterior y considerable que fomente la formalidad a la que se induce a los empleadores.

Es preciso recalcar que, la Recomendación 204 señala que los incentivos que se otorguen a los empleadores deben de cumplir con facilitar la transición pronta y efectiva de una economía informal a la formal.

Es por ello que, se requiere de una modificación de esta ley en la que se introduzca un artículo referente a los Planes de Formalización como un instrumento preventivo y necesario para contribuir a que cada trabajador se encuentre estable en su centro laboral, más aún sí, mediante el artículo 5° la Ley MYPE se establecen los lineamientos que debe de seguir el Estado para impulsar a este sector, siendo uno de ellos la promoción y desarrollo de herramientas y programas que incentiven a la creación, la competitividad y el desarrollo de este régimen, con la finalidad de favorecer la sostenibilidad económica, financiera y social de los actores que se involucren.

Es así que, el *paquetazo laboral*, aparentemente, tuvo como finalidad que los trabajadores continúen en la informalidad, puesto que quienes se ven beneficiados son los empleadores.

Sin embargo, con la implementación de los Planes de Formalización no se busca beneficiar a una de estas partes, porque tanto empleador como trabajador podrán recibir desde cursos de especialización hasta certificados que precisen la lucha que vienen realizando contra la informalidad.

En efecto, el punto primordial con el que se justifica la implementación de Planes de Formalización laboral, que tiene como finalidad el fomento de la formalidad de las MYPE, se basa en la protección de derechos fundamentales de cada trabajador y que tome en consideración aspectos adicionales diferentes a lo económico, ya que, en concordancia con la Ley MYPE, el objetivo es proponer un Convenio de Formalización desarrollado con obligatoriedad que la ley le deberá de otorgar y que las autoridades designadas usen para educar y orientar a trabajadores y empleadores.

Debido a ello, es que consideramos que los Planes de Formalización debería de activarse con la acreditación en la REMYPE, a través de los convenios puesto que, este servirá como un acompañamiento para concientizar a empleadores y trabajadores en cuanto a los derechos laborales de la seguridad social, creándose así escenarios de formalización sostenibles, con una visión a mediano y largo plazo que fomenten la creación de sindicatos que puedan negociar a través del diálogo social mejores condiciones laborales.

De hecho, los Planes de Formalización podría considerarse como una regla a las políticas de empleo a las que hace referencia la Recomendación 204, en su artículo IV, puesto que con este se busca que el empleo sea pleno, decente, productivo y que se elija libremente; asimismo, al educar y orientar tanto a empleadores como a trabajadores se podrá hacer valer el trabajo decente y de este modo velar por los derechos y la protección social de estos.

Es en este sentido que, los Planes de Formalización lograrían ser la herramienta para cumplir con la Recomendación 204, ya que el objetivo de este es transicionar de una economía informal a una formal, entendiéndose que con los Planes de Formalización materializados a través de los Convenios de Formalización al ser integrados a la acreditación llevará consigo:

- 1) La inscripción en planilla,
- 2) capacitaciones acerca de la importancia de los derechos sociolaborales otorgados a los trabajadores,

- 3) asesoramiento en gestión de la planilla,
- 4) supervisión del cumplimiento de las normas sociolaborales.

Asimismo, es preciso señalar que, este acompañamiento no solo debería de ser implementado para empresas recientemente acreditadas, sino también para aquellas que ya se encuentran dentro de la formalidad laboral pero que aún cuentan con trabajadores informales, independientemente de una subsanación, ya que posiblemente haya empleadores quienes teniendo medios para cumplir las obligaciones legales, optan por eludirlos, es por ello que estos Planes de Formalización buscan que el empleador conozca y reconozca las faltas graves o muy graves que viene cometiendo en cuanto a los derechos sociolaborales de sus trabajadores.

Así pues, los Planes de Formalización se verían correctamente desarrollados a través de la suscripción de un Convenio de Formalización entre:

- 1) empleador y asesor del MTPE (en el caso de una reciente acreditación)
- 2) empleador e inspector (en el caso de haber sido solicitado a través de una orden de inspección o a través de la casilla electrónica).

Aunado a ello, la casilla electrónica empleada por la SUNAFIL a fin de emplazar notificaciones a los empleadores, será una herramienta de gran utilidad, puesto que a través de este sistema se podrán notificar los boletines informativos a cada empleador, de manera que, de forma progresiva los ya acreditados a la REMYPE ingresaran a formar parte, además, de encontrarse en un procedimiento sancionador, acogerse a este Convenio de Formalización anulará la posible multa que se le impondrá por haber cometidos infracciones contra la normativa sociolaboral.

CONCLUSIONES

1. El régimen MYPE congrega la mayor cantidad de empresas en nuestro país, constituyendo gran parte de la actividad económica peruana, debido a ello genera empleos rápidamente; es por ello que, el tratamiento laboral es de gran importancia, ya que se atraviesa problemas como la informalidad.
2. Para los empleadores, la formalización genera rechazo debido a las obligaciones que asumen por acreditarse a la REMYPE y por la percepción errónea del costo de formalización, puesto que consideran que son muy elevados. Por ello, a pesar de tener conocimiento del desarrollo de una actividad informal prefieren formar parte de ella, ya que la misma genera aparentemente subsistencia y ganancias para ellos y sus familiares.
3. Debido a la coyuntura por la Covid-19, la informalidad laboral se ha visto incrementada, puesto que muchas empresas quebraron y los trabajadores de estas se han visto obligados a trabajar dentro de la informalidad, a fin de garantizar su subsistencia y la de los suyos. Es por ello que, es necesario que el Estado tome acciones para reducir y erradicar la informalidad que permitan una mejora en el sistema laboral.
4. La informalidad laboral se ha visto estancada puesto que no se ha visto incremento ni disminución de la misma. De este modo, se puede señalar que el Estado no ha implementado las políticas correspondientes para la disminución de la informalidad.
5. Se observa que la informalidad laboral en las microempresas genera incumplimiento de los derechos sociolaborales de los trabajadores, puesto que existe discriminación en comparación con otros regímenes y vulneraciones constantes a la Const.
6. A nuestro parecer, el Tribunal Constitucional en esta ocasión emitió una sentencia, cuanto menos, observable. Elabora una interpretación que, materialmente, genera una derogación implícita de uno de los dispositivos legales materia de demanda de inconstitucionalidad.
7. Después, descontextualiza documentos referenciales internacionales, otorgándoles un tenor diferente para sustentar su posición, así como también hace mención de una técnica de interpretación que no se corrobora con su accionar. Lo

cual, como consecuencia, provoca que se consienta un régimen concebido en un inicio con una naturaleza temporal, que obedecía al motivo de fomentar el desarrollo de las empresas; a convertírsele en un régimen especial, pese al evidente fracaso que ha representado y de las vulneraciones a los derechos que representa.

8. Además, puede observarse que el apartado referente a la permanencia de dicho régimen especial atravesó el *test de igualdad*; a diferencia del artículo referente a la eliminación del número de trabajadores como elementos de tipificación para determinar a una micro o pequeña empresa. Ello a pesar de las consecuencias que podría traer.
9. Resulta igualmente observable el hecho de que el Tribunal Constitucional prefiriese no declarar la inconstitucionalidad de un artículo, pero la interpretación que resuelve es en esencia la que se derogó mediante la Ley Nro. 30056.
10. Asimismo, podemos advertir que, a pesar que el Tribunal Constitucional haya declarado la inconstitucionalidad de este régimen, el legislador no ha realizado modificaciones o derogado este cuerpo normativo.
11. Se ha implementado diversas políticas y normas para contrarrestar la informalidad laboral, las mismas que contienen incentivos para formalizar a las MYPE; sin embargo, vulneran derechos sociolaborales mínimos que se garantizan a los trabajadores que pertenecen a este régimen.
12. Los Planes de Formalización como medida inspectiva incumplen con la finalidad para la que fue creada, ya que, como se observó ninguna empresa se acogió a este; puesto que, en la mayoría de casos, estos planes no fueron propuestos por los inspectores laborales o, si fue propuesto, el empleador optó por pagar el monto de su infracción o subsanar aquello requerido por la autoridad.
13. La importancia de los Planes de Formalización debería de formar parte del articulado de la Ley MYPE, ya que de este como se podría materializar a través de los Convenios de Formalización *ex ante* y *ex post* ya que con la misma se busca fomentar la formalidad laboral de las microempresas.
14. Entendemos que la OIT haya dado forma de recomendación a la R204, ya que ello se debió a un análisis de políticas de cada país; sin embargo, consideramos que la misma debió de ser planteada como un Convenio, contando así con

carácter vinculante y ser de obligatorio cumplimiento para los Estados Miembros, ya que con esta directriz se garantizaría el debido cumplimiento de los derechos sociolaborales de los trabajadores.

15. Los Planes de Formalización reconocidos como un instrumento jurídico en la Ley MYPE coadyuvaría a determinar la condición necesaria de la formalidad laboral, toda vez que de ello depende el fomento de la formalidad laboral en las microempresas.
16. Los Planes de Formalización a través de la suscripción de los Convenios de Formalización cumplirían con educar y orientar a los trabajadores y empleadores acerca los derechos laborales en el camino de la transición de la economía informal a la economía formal como lo establece la Recomendación 204.



RECOMENDACIONES

Para este acápite, instamos al Estado a implementar las siguientes recomendaciones:

1. Reconocer a los Planes de Formalización en la Ley MYPE, a fin de otorgarle un mayor protagonismo a la formalidad laboral, ya que de ese modo se observaría la naturaleza jurídica de la misma, toda vez que más que un objetivo la formalización laboral es una condición necesaria.
2. Desarrollar los Planes de Formalización *ex ante* a la acreditación a la REMYPE, con la finalidad de concientizar y educar a los empleadores y trabajadores de este sector, contribuyendo así en el desarrollo de las MYPE.
3. Los Planes de Formalización *ex post* deberán de ser obligatorios para todas aquellas empresas que se hayan acreditado como REMYPE y cuenten con denuncias de infracciones a la normativa sociolaboral, con la finalidad de que tanto empleadores como trabajadores sean orientados y educados acerca de los derechos sociolaborales.
4. El MTPE y la SUNAFIL promoverán continuamente el uso de los Planes de Formalización para las MYPE, con la finalidad de dinamizar la participación de este régimen en la reducción de la informalidad.
5. Los Planes de Formalización podrán servir como herramienta para la acreditación a la REMYPE, ya que, a la fecha no existe un instrumento inmediato que convalide las declaraciones del empleador a fin de precisar lo acontecido en la realidad. Además, esta información proporcionada debería de ser verificado por la autoridad competente.
6. El Estado deberá asumir el asesoramiento de los empleadores para la formalización laboral, brindando un debido acompañamiento al microempresario en el camino a la formalización de los trabajadores que forman parte de su unidad productiva.
7. Los Convenios de Formalización serán un mecanismo que se desprende de los Planes de Formalización en el cual exista antes y después de la acreditación a la REMYPE.

8. Los Planes de Formalización servirán como herramienta para poner en práctica la Recomendación 204 y con ello transicionar de una economía informal a una formal.
9. El Estado realice diálogos tripartitos, con la finalidad de que los actores del mercado puedan realizar aportes para las mejoras de las microempresas.
10. Los Planes de Formalización y Convenios cuente con constante publicidad a través de diversas entidades públicas, tales como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerable, SUNARP y entidades afines; ya que es necesario resaltar la importancia de la formalización para reducir el estancamiento de la informalidad.



BIBLIOGRAFÍA

- Achondo, V. (2012). *Método de interpretación jurídica*. Universidad Autónoma de Chihuahua. <https://biblat.unam.mx/hevila/Quidiuris/2012/vol16/3.pdf>
- Acción Contra el Hambre. (2020). *Retos para la inserción laboral en condiciones de empleo decente en personas inmigrantes y refugiados de Venezuela en el Perú: Aproximación a la situación de la población venezolana residente en Lima Metropolitana*. <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/79135>
- Andina. (2021). *INEI: empleo creció 16.9% e involucra 16 millones 964,200 trabajadores*. <https://andina.pe/agencia/noticia-inei-empleo-crecio-169-e-involucra-16-millones-964200-trabajadores-869564.aspx>
- Alva, E. (2017). La desaparición de las microempresas en el Perú. Una aproximación a los factores que predisponen a su mortalidad. Caso del Cercado de Lima. *Economía y Desarrollo*. 158(2). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842017000200005
- Andina. (2021). *Seis de cada 10 venezolanos formales trabajan en sector servicios*. <https://andina.pe/agencia/noticia-seis-cada-10-venezolanos-formales-trabajan-sector-servicios-731285.aspx>
- Arce, E. (2004). *Informalidad y Derecho*. Revista PUCP, (57), 139-159. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.200401.008>
- Arce, E. (2020). *El sistema de inspección del trabajo en el Perú: Aspectos jurídicos*. Palestra.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). *La participación laboral de las mujeres en el Perú 10 mensajes claves y 6 recomendaciones de política*. Biblioteca Felipe Herrera del Banco.

- BBVA. (2017). *Análisis Macroeconómico: Perú: Informalidad laboral y algunas propuestas para reducirla*. Observatorio Económico Perú. <https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2017/01/Observatorio-informalidad-laboral1.pdf>
- Bejar, E. (2019). *Facultad de la inspección del trabajo para requerir la reposición laboral*. Soluciones Laborales.
- Bengoetxea, J. (2009). *Razonamiento jurídico y post-positivismo: la contribución de Neil Maccormick*. Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-F-2010-10026700287
- Benítez, E. (2016). *Formalidad e informalidad de microempresarios de productos lácteos en la ciudad de Cali*. Universidad del Valle.
- BCRP (2015). *Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú*. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf>
- BIT/PRODIAP (2007). *Processus et techniques de médiation: manuel de formation à l'intention des partenaires sociaux d'Afrique francophone*.
- Boza, G. (2019). *Autonomía de la voluntad y disposición de derechos en el ámbito laboral: El principio de irrenunciabilidad de derechos*. Departamento Académico de Derecho, PUCP. [https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/CE-Tribunal-Constitucional/files/postulantes/exp055/1.boza_\(2019\)._autonom+%C2%A1a_individual_e_irrenunciabilidad_de_derechos_\(anuario_cicaj_2018-2019compressed.pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/CE-Tribunal-Constitucional/files/postulantes/exp055/1.boza_(2019)._autonom+%C2%A1a_individual_e_irrenunciabilidad_de_derechos_(anuario_cicaj_2018-2019compressed.pdf)
- Bravo, J.; Byrne, M. & Ono, D. (s.f.). *Mesa Redonda Simplificación del Régimen Tributario*. Derechos & Sociedades – Asociación Civil.
- Calderón, M. (s.f). *¿El trabajo dignifica al hombre o la persona humana dignifica al trabajo?* Tecnología de Costa Rica. <https://revistas.tec.ac.cr/index.php/trama/article/view/1082/991>

- Campos, S. (2011). La Conciliación en la Nueva Ley Procesal de Trabajo. *Derecho & Sociedad*, (37).
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13174/13787>
- Castillo, A. (2006). *Régimen Laboral Especial de la Micro y Pequeña Empresa. Apuntes iniciales, a propósito de las modificaciones introducidas por la Ley Nro. 30056 y la aprobación del T.U.O. de la Ley MIPYME mediante Decreto Supremo Nro. 013-2013-PRODUCE*.
<http://blog.pucp.edu.pe/blog/agustinacastillo/2016/10/09/regimen-laboral-especial-de-la-micro-y-pequena-empresa-apuntes-iniciales-a-proposito-de-las-modificaciones-introducidas-por-la-ley-no-30056-y-la-aprobacion-del-t-u-o-de-la-ley-mipyme-mediante-decre-2/>
- Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico (2021). *Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad*.
- Chacaltana, J. (2016). *Formalización en el Perú. Tendencias y políticas a inicios del siglo 21*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Chevalier, S. (2022). *Trabajo en negro: ¿A cuánto asciende el empleo informal en América Latina?* Statista. <https://es.statista.com/grafico/24764/nivel-de-informalidad-laboral-en-latinoamerica/#:~:text=Tambi%C3%A9n%20en%20la%20zona%20andina,y%20a%20un%2047%25%2C%20respectivamente>.
- Centro de Investigación de Economía y Negocios Globales (2020). *Documento de trabajo: Definiciones y repercusiones de la informalidad*.
<https://www.cien.adexperu.org.pe/wp-content/uploads/2018/07/Definiciones-y-Repercusiones-de-la-Informalidad-DT-2020-01.pdf>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2011). *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*. https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_plan-bicentenario-el-peru-hacia-el-2021/
- ComexPerú (2019). *Las micro y pequeñas empresas en el Perú. Resultados en 2019*.
<https://www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/reporte-mype-001.pdf>

ComexPeru. (2020). *Las micro y pequeñas empresas en el Perú. Resultados en 2020: Informe anual de diagnóstico y evaluación acerca de la actividad empresarial de las micro y pequeñas empresas en el Perú, y los determinantes de su capacidad formal.*

ComexPerú. (2021). *El número de MYPES peruanas se redujo un 48.8% en 2020 y la informalidad pasó al 85% como consecuencia de la pandemia.*
[https://www.comexperu.org.pe/articulo/el-numero-de-mypes-peruanas-se-redujo-un-488-en-2020-y-la-informalidad-paso-al-85-como-consecuencia-de-la-pandemia#:~:text=De%20acuerdo%20con%20cifras%20de%20la%20Enah%2C%20las%20mypes%20emplearon,\(PEA\)%20en%20el%20pa%C3%ADs](https://www.comexperu.org.pe/articulo/el-numero-de-mypes-peruanas-se-redujo-un-488-en-2020-y-la-informalidad-paso-al-85-como-consecuencia-de-la-pandemia#:~:text=De%20acuerdo%20con%20cifras%20de%20la%20Enah%2C%20las%20mypes%20emplearon,(PEA)%20en%20el%20pa%C3%ADs)

Congreso de la República (1993). *Constitución Política del Perú.*

Congreso de la República (2006). *Ley General de Inspección del Trabajo: Ley Nro. 28806.*

Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (2019). *Política Nacional de Competitividad y Productividad.* Gobierno del Perú.
<https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Política Nacional de Competitividad y Productividad.pdf>

Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (s.f.). *Pleno.*
<https://www2.trabajo.gob.pe/cntpe/organizacion/pleno/>

Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (2007). *Boletín Informativo.* Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.
http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/boletines/2007/bol_inf_46.pdf

Córdova, J. (2017). *La inspección sociolaboral en la micro y pequeña empresa del sector informal laboral: hacia la aplicación de la Medida de Formalización Laboral por los inspectores de trabajo y la implementación de los Planes de Formalización para los empresarios.* Pontificia Universidad Católica del Perú.

Corrales, R.; Yance, P.; Machacuay, M. & Antezano, D. (20210). *Crónica de la Jornada Académica: "Aportes a la Política Laboral y Previsional del Nuevo Gobierno y Agenda Congresal"*. Soluciones Laborales.

- Cuadros, F. (2020). *La informalidad laboral en el Perú y propuestas para su reducción*.
<http://trabajodigno.pe/wp-content/uploads/2016/02/La-informalidad-laboral-en-el-Per%C3%BA-y-propuestas-para-su-reducci%C3%B3n.pdf>
- Cuadros, F. (2021). *Paquetazo laboral a la vista: más de lo mismo*. Otra Mirada.
<https://www.youtube.com/watch?v=12Qot9BBpBw>
- Cuadros, L. (2019). *Eje laboral de la Política Nacional de Competitividad y Productividad ¿Más de lo mismo? *Eje-laboral-de-la-política-nacional-de-competitividad-y-productividad.-Más-de-lo-mismo-2.pdf*
- Cuadro, L. (2020). *Derecho y economía laboral: Políticas de Regulación de La Última Década*. Ius Et Veritas.
- DANE (2009). *Metodología informalidad gran encuesta integrada de hogares – GEIH*. Bogotá.
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalida_d/metodologia_informalidad.pdf
- David, C.; Moreno, J. & Gavilanes, E. (2019). *Alternativas de Solución para la formalización del empleo en la ciudad de Pasto 2009-2015*. Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- De Soto, H. (1986). *La revolución informal*. Editorial El Barranco.
- Decreto Legislativo Nro. 910 (2001). *Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador*. Diario Oficial El Peruano.
- Decreto Legislativo Nro. 21435 (1976). *Ley de la Pequeña Empresa del Sector Privado*. Diario Oficial El Peruano.
- Decreto Legislativo Nro. 21621 (1976). *Ley de la Empresa Individual de Responsabilidad Limitada*. Diario Oficial El Peruano.
- Decreto Ley Nro. 23310 (1978). Diario Oficial El Peruano.
- Decreto Legislativo Nro. 23189 (1980). *Ley que Norma la Pequeña y Mediana Empresa*. Diario Oficial El Peruano.

Decreto Legislativo Nro. 705 (1991). *Ley de Promoción de Microempresas y Pequeñas Empresas*. Diario Oficial El Peruano.

Decreto Legislativo Nro. 1057 (2008). *Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios*. Diario Oficial El Peruano.

Decreto Legislativo Nro. 1086 (2008). *Ley de Promoción y Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente*. Diario Oficial El Peruano.

Decreto Legislativo Nro. 038-2020 (2020). *Decreto de Urgencia que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el Covid-19 y otras medidas*. Diario Oficial El Peruano.

Decreto Supremo Nro. 019-2006-TR (2006). *Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo*. Diario Oficial El Peruano.

Decreto Supremo Nro. 013-2020-PRODUCE. (2020) *Texto Único Ordenado de la Ley de impulso al desarrollo productivo y al crecimiento empresarial*. Diario Oficial El Peruano.

Decreto Supremo Nro. 003-2022-TR (2022). *Decreto Supremo que incrementa la Remuneración Mínima Vital de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada*. Diario Oficial El Peruano.

De Las Casas, O. (2021). *El derecho del trabajador a la dignidad en el marco de la relación laboral*. <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem8-202-225.pdf>

Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. (2019). *Manual de procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales de trabajo*. Oficina Internacional del Trabajo.

De Soto, H. (1987). *El otro sendero. La Revolución Informal*. ILD.

Díaz, J. (2013). *La actuación de la inspección de trabajo*. Lex Nova.

Dictamen en minoría recaído en el Proyecto Nro. 2387/2012-PE (2013). Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial. Diario El Peruano.

Dirección General de MYPE y Cooperativas. (2011). *Plan Nacional Para la Productividad y Competitividad de las MYPE 2011-2021 (Propuesta para consulta)*. Ministerio de la Producción: CODEMYPE. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/4B8E5D8ABC65C0C605258294006E279E/\\$FILE/Propuesta_plan_mype_2011_2021.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/4B8E5D8ABC65C0C605258294006E279E/$FILE/Propuesta_plan_mype_2011_2021.pdf)

Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa. (2005). *Plan Nacional de Promoción y Formalización Para la Competitividad y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa 2005 – 2009*. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: CODEMYPE.

Dorwin, R. (1996). *Freedom's Law*. Oxford University Press.

Encuesta Dirigida a la Población Venezolana que Reside en el País & Instituto Nacional de Estadística Informática (2018). *Condiciones de vida de la población venezolana que reside en el país*. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/enpove-2018.pdf>

Ermida, O. (1991). "Tasas de afiliación, representación y representatividad sindical". *Análisis laboral*.

Expertos en Responsabilidad Social (2011). *Programa de buenas prácticas laborales en MIPYMES*. ejeRSer. <http://www.ejerser.cl/?p=238>

Farné, S. & Sanín, C. (2020). *Panorama laboral de los migrantes venezolanos en Colombia 2014-2019*. Universidad Externado de Colombia. <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2020/03/Panorama-laboral-de-los-migrantes.pdf>

Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD) y Eco Analítica (2019). *Estudio sobre las posibilidades de vinculación laboral de población venezolana migrante en Bogotá, Barranquilla y Cartagena*. Bogotá.

- Galicia, S. (2017). *Derecho e informalidad. Explicaciones alternativas a la relación entre el derecho laboral y la informalidad a partir del caso de Gamarra*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Gamarra, S. (2019). *De la indulgencia a la condena: La responsive regulation en el régimen de fiscalización ambiental en Perú*. Themis Nro. 74.
- Gestión (2021). *Sunafil: más de 151,000 trabajadores fueron incorporados a planilla en el primer semestre*. <https://gestion.pe/economia/sunafil-mas-de-151000-trabajadores-fueron-incorporados-a-planilla-en-primer-semester-nndc-noticia/?ref=gesr>
- GestioPolis.com Experto (2022). *¿Cuál es la diferencia entre políticas públicas verticales y horizontales?* <https://www.gestiopolis.com/cual-es-la-diferencia-entre-politicas-publicas-verticales-y-horizontales/>
- Gómez, L. (2007). *La informalidad en la economía, algo incuestionable*. Universidad de Medellín.
- Higa, A. (2021). *La conciliación administrativa obligatoria en la Inspección de Trabajo*. Vinalea & Toyama. <https://www.vinateatoyama.com/blog/opinion/la-conciliacion-administrativa-obligatoria-en-la-inspeccion-de-trabajo/>
- Hilasca, O. & Palacios, O. (2018). *La cultura tributaria y el nacimiento de la informalidad*. Universidad San Martín de Porres.
- International Labour Organization (1919). *Constitución de la OIT*. ILO. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907
- Instituto de Estudios Peruanos (2020). *Informe de Opinión – junio 2020. Situación económica y laboral*. <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2020/06/Informe-OP-Junio-2020-Situaci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-y-laboral.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística Informática (2017). *Censo Nacional XII de Población y VII de Vivienda*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf

Instituto Nacional de Estadística Informática (2019). *La informalidad y la fuerza de trabajo*.

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1764/cap04.pdf

Instituto Nacional de Estadística Informática (2020). *Perú: Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingreso por Departamento 2007 – 2019*. Lima.

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1790/libro.pdf

Koeclin, J.; Eguren, J. & Estrada, C. (2021). *Inserción laboral de la migración venezolana en Latinoamérica*. Colección OBIMID volumen Nro. 8.

https://www.comillas.edu/documentos/centros/obimid/coleccion_obimid/obimid_vol08.pdf

La Corporación Suiza en Perú y Los Andes. (s.f.). *Programa Score*.

<https://www.cooperacionsuiza.pe/proyecto/score-peru/>

Levaggi, V. (2004). *¿Qué es el trabajo decente?* Organización Internacional del Trabajo.

https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang-es/index.htm

Levy, S. (2018). *Esfuerzos mal recompensados: La elusiva búsqueda de la prosperidad en México*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Ley Nro. 23407 (1982). *Ley General de Industrias*. Diario Oficial El Peruano.

Ley Nro. 24602 (1985). *Ley de la Pequeña Empresa Industrial*. Diario Oficial El Peruano.

Ley Nro. 26904 (1997). *Ley que Declara de Preferente Interés la Generación y Difusión de Estadísticas sobre la Pequeña y Microempresa*. Diario Oficial El Peruano.

Ley Nro. 27268 (2000). *Ley General de Pequeña y Microempresa*. Diario Oficial El Peruano.

Ley Nro. 27360 (2002). *Ley que aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario*. Diario Oficial El Peruano.

- Ley Nro. 28015. (2003). *Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa*. Diario Oficial El Peruano.
- Ley Nro. 30056 (2013). *Ley que Modifica Diversas Leyes para Facilitar la Inversión, Impulsar el Desarrollo Productivo y el Crecimiento Empresarial*. Diario Oficial El Peruano.
- Ley Nro. 28806 (20016). *Ley General de Inspección del Trabajo*. Diario Oficial El Peruano.
- Ley Nro. 31087 (2020). *Ley que deroga la Ley 27360, Ley que aprueba las normas de promoción del sector agrario, y el Decreto de Urgencia 043-2019, modifica la Ley 27360, para promover y mejorar las condiciones para el desarrollo de la actividad agraria*. Diario Oficial El Peruano.
- Ley Nro. 31131 (2021). *Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público*. Diario Oficial El Peruano.
- Lifante, I. (2015). *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/17.pdf>
- Linares, M. (2017). *Análisis Jurídico del Derecho a la Igualdad en los Regímenes Laborales Especiales de Promoción del Empleo Productivo en el Perú 2011-206*. Universidad Nacional de San Agustín.
- Longhi, A. (1998). *El trabajo y la economía informal, discusión de enfoques teóricos*. UR. FCS-DS.
- Lucana, C. (2021). *La problemática de los derechos laborales de los trabajadores de la Microempresa en el Perú, a la luz del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU, el Convenio 111 de la OIT y la Constitución Política del Perú*. Universidad Tecnológica del Perú. https://repositorio.utp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12867/4254/Carol_Lucana_Trabajo_de_Suficiencia_Profesional_Titulo_Profesional_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Maraví, M. (2020). La actividad de fiscalización en el TUO de la LPAG: revisión del marco legal de OSITRAN. *Forseti Revista e Derecho*. Año 8, número 11.

- Mares, C. (2013). *Regulaciones del patrimonio empresarial familiar en las MiPyMEs*. Palestra.
- Meza, P. (2017). *El Derecho a la Defensa como Garantías en las Actuaciones de la Inspección del Trabajo en el Perú*. Universidad San Martín de Porres.
- Ministerio de la Producción (2017). *Menú: Estudios Económicos. Estadística MIPYME: Micro, pequeña y mediana empresas (MIPYME)*. <http://ogeiee.produce.gob.pe/index.php/shortcode/estadistica-oee/estadisticas-mipyme>
- Ministerio de la Producción (2019). *Micro, pequeña y mediana empresas (MiPyMes)*. <https://ogeiee.produce.gob.pe/index.php/en/shortcode/estadistica-oee/estadisticas-mipyme#:~:text=M%C3%A1s%20de%20%2C3%20millones,0%2C12%25%20mediana%E2%80%93>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (s/f). *Guía metodológica de resumen periódico de órdenes de inspección (Ley Nro. 28806 y su Reglamento D.S. Nro. 019-2006-TR)*. https://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/estadisticas/tramites/guia_formato_2_2_23_24.pdf
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2014). *Estrategia sectorial para la formalización laboral*. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D9E40406E44748180525817C00780DE4/\\$FILE/060916_Estrategia_Sectorial_2014-2016.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D9E40406E44748180525817C00780DE4/$FILE/060916_Estrategia_Sectorial_2014-2016.pdf)
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2015). *SUNAFIL instala grupo de trabajo para elaboración de nueva estrategia de fiscalización laboral*. <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/noticias/217615-sunafil-instala-grupo-de-trabajo-para-elaboracion-de-nueva-estrategia-de-fiscalizacion-laboral>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2016). *Evaluación del Plan de Acción Sectorial para la Formalización Laboral – PASFL 2015*. https://www2.trabajo.gob.pe/archivos/dnit/planes/160816_Evaluacion_PASFL_2015.pdf

- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2018). *Estrategia sectorial para la formalización laboral 2018-2021*. Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo.
[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/355675/Estrategia Sectorial para la Formalizaci%C3%B3n Laboral 2018-2021.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/355675/Estrategia_Sectorial_para_la_Formalizaci%C3%B3n_Laboral_2018-2021.pdf)
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2020). *Política Nacional de Empleo Decente*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1948868/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Empleo%20Decente%20-%20PED.pdf>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2021). *Boletín Estadístico Mensual: Notificaciones de accidente de trabajo, incidentes peligrosos y enfermedades ocupacionales*. Oficina General de Estadística y Tecnologías de la Información y Comunicaciones.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2890044/Bolet%C3%ADn%20Notificaciones%20DICIEMBRE2021.pdf>
- Montes, T. (2020). *El sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en las microempresas: hacia un modelo efectivo de gestión para la prevención de riesgos laborales*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/21956/MONTES_HUAMAN_TANIA_LORENA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Monzon, W. (2021). *Informalidad y contratación laboral directa en la actualidad*. Revista LABOREM Nro. 25-2021.
- Mortiz. (2020). *Consecuencias de la informalidad laboral y empresarial de las MYPIMES*. <https://blogs.upn.edu.pe/negocios/consecuencias-de-la-informalidad-laboral-y-empresarial-de-las-mipymes/#:~:text=Se%20origina%20cuando%20los%20beneficios,que%20el%20estado%20puede%20ofrecer.>
- Moscol, D. (2020). *Introducción a las ciencias jurídicas*. Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote.
<http://repositorio.uladech.edu.pe/bitstream/handle/20.500.13032/18133/INTRODUCCI%C3%93N%20A%20LAS%20CIENCIAS%20JURIDICAS.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

- Mujeres en Empleo Informal: Globalizado y Organizado (2021). *La crisis de la COVID-19 y la economía informal: Trabajadoras y trabajadores en empleo informal en Lima, Perú.*
https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/file/WIEGO_FactSheet_Lima_Final_Web.pdf
- Navarro, M. (2012). *Discrecionalidad administrativa*. Eonomía. Revista en Cultura de la Legalidad, 3.
- Neyra, C. (2018). *Las condiciones eximentes de responsabilidad administrativa en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General y su incidencia en la legislación ambiental*. Derecho PUCP Nro. 80.
- Obra colectiva (2018). *Guía de Políticas Nacionales: Modificada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo Nro. 00057-2018/CEPLAN/PCD*. Precio Agencia de Contenidos.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo de Económicos (2020). *Estudios de la OCDE sobre políticas públicas de conducta empresarial responsable: Perú*. OCDE París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo de Económicos (2011). *La OCDE y Perú: Una relación de beneficio mutuo*. OECD Better Policies for Better Lives.
<https://www.oecd.org/latin-america/paises/peru/#:~:text=Per%C3%BA%20fue%20uno%20de%20los,y%20productividad%3B%20y%20medio%20ambiente>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo de Económicos (2011). *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>
- Oficina Internacional de Trabajo, Unidad de Diálogo Social y Tripartismos (2017). *Diálogo social tripartito de ámbito nacional: Una guía de la OIT para una mejor gobernanza*. OIT.
- Organización Internacional de Trabajo (s.f.). *Convenios y recomendaciones*. OIT.
<https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--es/index.htm>

Organización Internacional de Trabajo (s.f.). *El trabajo decente y la economía informal*.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_229449.pdf

Organización Internacional de Trabajo (s.f.). *FORLAC – Programa de la OIT para la formalización de la informalidad*. CINTERFOR.
<https://www.oitcinterfor.org/hechos-noticias/forlac-programa-oit-formalizaci%C3%B3n-informalidad>

Organización Internacional de Trabajo (s.f.). *SCORE en Perú*.
https://www.ilo.org/lima/programas-y-proyectos/WCMS_701038?lang=es

Organización Internacional de Trabajo (1947). *Convenio sobre la inspección del trabajo* (núm. 81).
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081

Organización Internacional de Trabajo (1964). *C122 – Convenio sobre la política del empleo* (núm. 122).
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312267

Organización Internacional de Trabajo (1964). *R122 – Recomendación sobre la política del empleo* (núm. 122).
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R122

Organización Internacional de Trabajo (1984). *R169 – Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias)* (núm. 169).
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R169

Organización Internacional de Trabajo (1996). *Consulta tripartita en el plano nacional sobre la política económica y social*. Informe VI a la Conferencia Internacional de Trabajo. <https://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/tri.htm>

Organización Internacional de Trabajo (1998). *R189 – Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas* (núm. 189).

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R189

Organización Internacional de Trabajo (2000). *Consulta tripartita*.
<https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663%282000-88-1B%29114.pdf>

Organización Internacional de Trabajo (2013). *Trabajo decente y juventud en América Latina: Políticas para la acción*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_235577.pdf

Organización Internacional de Trabajo (2014). *Perfil del emprendedor informal limeño. Demografía, percepciones y actitudes*. FORLAC & OIT.

Organización Internacional de Trabajo (2014). *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en Brasil*. FORLAC & OIT.

Organización Internacional de Trabajo (2014). *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en Chile*. FORLAC & OIT.

Organización Internacional de Trabajo (2014). *Fortalecimiento de la Inspección Laboral en Colombia: La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y los Acuerdos de Formalización*. FORLAC & OIT.

Organización Internacional de Trabajo (2014). *Notas sobre políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas*. <https://oiss.org/wp-content/uploads/2018/11/politicas.pdf>

Organización Internacional de Trabajo (2014). *OIT: La informalidad laboral en las micro y pequeñas empresas de América Latina llega al 60%*. https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_319078/lang--es/index.htm#:~:text=En%20Am%C3%A9rica%20Latina%2C%20la%20tasa,tasa%20general%20de%20casi%2047%25.&text=Destac%C3%B3%20que%20se%20requiere%20una,social%20y%20de%20fomento%20productivo

Organización Internacional de Trabajo (2015). Conferencia Internacional del Trabajo. [sobre la transición de la economía informal a la economía formal]. <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/international-labour-conference/lang--es/index.htm>

Organización Internacional de Trabajo (2015). *Panorama Laboral Temático. Pequeñas empresas, grandes brechas. Empleo y condiciones de trabajo en las MYPE de América Latina y el Caribe*. OIT & Oficina Regional para América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_398103.pdf

Organización Internacional de Trabajo (2015). *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina: Experiencias, avances y Desafíos*. Linda Deelen Editora.

Organización Internacional de Trabajo (2015). *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal (núm. 204)*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204

Organización Internacional de Trabajo (2015). *Sustitución de Multas por Capacitación para Micro y Pequeñas Empresas en Chile*. FORLAC & OIT.

Organización Internacional de Trabajo (2016). *Desarrollo productivo, formalización laboral y normas de trabajo: áreas prioritarias de trabajo de la OIT en América Latina y el Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional de Trabajo (2017). *Instalación de mesa tripartita en Costa Rica buscará allanar el camino hacia la economía formal*. https://www.ilo.org/sanjose/sala-de-prensa/WCMS_546313/lang-es/index.htm

Organización Internacional de Trabajo (2017). *Sobre informalidad y productividad: breves reflexiones para el caso del Perú*. Oficina de la OIT para los Países Andinos.

Organización Internacional de Trabajo (2019). *Control de cumplimiento de las normas internacionales del trabajo. El papel fundamental de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT*. Oficina Internacional de Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_730880.pdf

Organización Internacional de Trabajo (2019). *La informalidad en la visión de la OIT: evolución y perspectiva para América Latina*. 206

[https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/reflexiones-trabajo/WCMS_729999/lang-es/index.htm#:~:text=El%20t%C3%A9rmino%20%E2%80%9Csector%20informal%E2%80%9D%20se,art%C3%ADculo%20de%20Hart%2C%201970\).&text=Lo%20esencial%20en%20esta%20concepci%C3%B3n,los%20sectores%20pobres%20al%20desempleo.](https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/reflexiones-trabajo/WCMS_729999/lang-es/index.htm#:~:text=El%20t%C3%A9rmino%20%E2%80%9Csector%20informal%E2%80%9D%20se,art%C3%ADculo%20de%20Hart%2C%201970).&text=Lo%20esencial%20en%20esta%20concepci%C3%B3n,los%20sectores%20pobres%20al%20desempleo.)

Organización Internacional de Trabajo (2020). *Capítulo 4: La informalidad y la fuerza de trabajo.*

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1764/cap04.pdf

Organización Internacional de Trabajo (2020). *Perú: Impacto de la COVID-19 en el empleo y los ingresos laborales.* https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756474.pdf

Organización Internacional de Trabajo (2022). *Carta a la Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo.* <https://cdn.gacetajuridica.com.pe/laley/Organizacion-Internacional-del-Trabajo-Laley.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2019). *Multidimensional Review of Peru: Volume 3. From Analysis to Action.* OECD Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/development/multi-dimensional-review-of-peru_c6c23d2c-en

Ospina, E. et. al. (2021) *El papel de las y los denunciantes en los procedimientos de inspección del trabajo.* Revisa LABOREM Nro. 24-2021.

Peralta, J. (2017). *Análisis Jurídico del Derecho a la Igualdad en los Regímenes Laborales Especiales de Promoción del Empleo Productivo en el Perú 2011-2016.* Universidad Nacional de San Agustín. <http://repositorio.unsa.edu.pe/bitstream/handle/UNSA/4695/DEpecaj.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Pinto, L.; Baracaldo, P. & Aliaga, F. (2018). *La integración de los venezolanos en Colombia en los ámbitos de salud y la educación.* Universidad del Zulia.

Polo, L. (2018). *Regulación de una Nueva Medida Inspectiva y Planes de Formalización para el Sector de la Micro y Pequeña Empresa Perú 2018*. Universidad Particular de Chiclayo.

Proyecto de Decreto Supremo que Modifica el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo Nro. 019-2006-TR y Modificatorias. (2019)
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/410541/264-2019-TR_DS_QUE_SOBRE_CONVENIOS_DE_FORMALIZACION.pdf

Proyecto Migración Venezuela (2020). *Venezolanos irregulares podrán trabajar legalmente en Colombia*. <https://migravenezuela.com/web/articulo/pepff-el-nuevo-permiso-de-trabajo-que-otorgara-colombia-a-migrantes-venezolanos/1685>

Resolución Ministerial Nro. 133-2016-TR. *Aprueban Plan de Acción Sectorial para la Formalización Laboral para el Año 2016 del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo*. Diario Oficial El Peruano.

Resolución de Superintendencia Nro. 07-2018-SUNAFIL. *Aprueban el "Protocolo de Fiscalización para la Formalización Laboral*. Diario Oficial El Peruano.

Rodriguez, R. (2022). Clase dictada para la maestría de Derecho Procesal. Universidad de San Martín de Porres.

Rojas, J. (2020). *Planes estratégicos de la SUNAFIL y la formalización laboral en el Sector Comercio en Chimbote 2019*. Universidad César Vallejo.

RPP (2021). *Empleo: Más del 78% de trabajadores peruanos labora en la informalidad*. <https://rpp.pe/economia/economia/empleo-mas-del-78-de-trabajadores-peruanos-labora-en-la-informalidad-noticia-1369588>

Ruiz, H. (2017). *La remuneración mínima vital y la informalidad laboral de las microempresas en el mercado Cruz de Motupe del Distrito S.J.L., 2016*. Universidad César Vallejo.

Salazar, X. & Chacaltana J. (2018). *Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos*. OIT: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC.

- Sánchez, R. (s.f.). *Los subprincipios de la proporcionalidad*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2422/8.pdf>
- Sánchez, R. (2012). *Una visión ponderada de la legislación laboral: comentarios al régimen MYPE y la propuesta de "Ley de la Nueva Empresa"*. *Derecho PUCP*. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2845>
- Sánchez, M. & Chafloque, R. (2019). *La informalidad laboral en el Perú: Un mapa nacional basado en ENAHO*. Fondo Editorial USMP.
- Santander, C. (2013). *Estrategias para inducir la formalidad de la MYPE de la industria gráfica- offset por medio de gestión competitiva*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Santiago, D. (2019). *La inmigración venezolana impacta al mercado laboral en Colombia*. *El Libre Pensador*. <https://librepensador.uexternado.edu.co/la-inmigracion-venezolana-impacta-al-mercado-laboral-en-colombia/>
- Seguil, J. (2020). *Plan de formalización ¿mecanismo útil para fomentar la formalidad laboral en la MYPES?* Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Serrano, L. (2020). *La inspección del trabajo y los tipos de inspección en el Perú*. Boletín Informativo Laboral Nro. 105.
- Silupú, B. (2019). *Informalidad laboral en la MYPE*. *Udep Hoy*. Universidad de Piura.
- Standing, G. (1989). *Femenization through flexible labor*. *Wold Development*. Vol. 17, Nro. 7. Great Britain.
- SUNAFIL (2018). *Resolución de Superintendencia Nro. 07-2018-SUNAFIL*. Protocolo de Fiscalización para la Formalización Laboral.
- SUNAFIL (2021). *Carta Nro. 17-2021-SUNAFIL/INII*.
- SUNAFIL (2021). *Informe Nro. 379-2021-SUNAFIL/INII*.
- SUNAFIL (2021). *Verifica tu chamba*. <https://aplicativosweb6.sunafil.gob.pe/si.verificacionPlanillaElectronica/inicio>
- SUNAFIL (2022). *Informe Nro. 009-2022-SUNAFIL/INII*.

- Pacheco, L. (2010). *La legitimidad constitucional de los regímenes laborales especiales*. Universidad de Piura.
- Pasco, M. & Neves, J. (2009). *Régimen legal de las MYPES: ¿Acierto o falla?* Themis Revista de Derecho.
- Polo, W. (2019). *Formalización y calidad de vida de los productores artesanales de San José de Porcón*. Universidad César Vallejo. https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/48582/Polo_C_WA-SD.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Tenorio, D. (2020). *El empleo informal en el Perú: Una breve caracterización 2007-2018*. Facultad de Ciencias Económicas UNMSM.
- Therán, M. (s.f). *Impacto de la migración venezolano en el mercado laboral colombiano*. Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/38766/u808581.pdf?sequence=1>
- Tribunal Constitucional (2002). Expediente Nro. 1124-2001-AA/TC, *Sentencia del Tribunal Constitucional*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/01124-2001-AA.html>
- Tribunal Constitucional (2007). Expediente Nro. 00027-2006-PI, *Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/00027-2006-AI.html>
- Tribunal Constitucional (2014). Expediente Nro. 0021-2014-PI/TC, *Auto del Tribunal Constitucional*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00021-2014-AI%20Admisibilidad.html>
- Tribunal de Fiscalización Laboral (2021). *Resolución de Sala plena Nro. 002-2021-SUNAFIL/TFL*. Diario Oficial El Peruano.
- Tribunal de Fiscalización Laboral. (2021). *Resoluciones N°547-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala, N° 548-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala y N° 552-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala*. Diario Oficial El Peruano.

- Toyama, J.; Rodríguez, F. & Gaceta Jurídica S.A. (2009). *Mecanismos de Defensa en la Inspección Laboral*. Gaceta Jurídica.
- Ulloa, D. (2021). *Tendencias: La Fiscalización Laboral a los 15 Años de la Ley General de Inspección de Trabajo*. Revista de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Laborem Nro. 24/2021.
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2018). *Informe final. Registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia*. <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/26623>
- Velapatiño, V.; Grippa, F. & Perez, H. (2017). *Perú: Informalidad laboral y algunas propuestas para reducirla. Análisis macroeconómico*. Observatorio Económico Perú. BBVA.
- Vergaray, Y.; Martinez, B. & Effio, F. (2010). *Manual práctico laboral: Legislación, casos prácticos y jurisprudencia*. Entrelíneas.
- Vilca, L. (2020). *La inspección del trabajo peruano desde el estudio de los "principios de la OCDE sobre políticas para la mejora de la aplicación y cumplimiento de la regulación"*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Weller, J. & otros (2020). "El impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 en los mercados laborales latinoamericanos", *Documento de Proyectos (LC/TS.2020/90)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

ANEXO

Tabla Nro. 31: Propuesta de texto legal.

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 64.- DEL REGISTRO NACIONAL DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA</p> <p>El REMYPE, a cargo del MTPE, tiene por finalidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Acreditar que una micro o pequeña empresa cumple con las características establecidas en los artículos 4 y 5 de la Ley; 2. Autorizar el acogimiento de la micro y pequeña empresa a los beneficios que le correspondan conforme a la Ley y el presente Reglamento; y, 3. Registrar a las micro y pequeñas empresas. <p>La acreditación de una empresa como MYPE corresponde al MTPE y se realiza sobre la base de la información del monto de ventas anuales y el número total de trabajadores declarados ante la SUNAT. Dicha información es proporcionada por la SUNAT sin vulnerar la reserva tributaria.</p> <p>La MYPE que recién inicia su actividad económica se presume acreditada como tal, debiendo el MTPE verificar el efectivo cumplimiento de las características establecidas en el artículo 5 de la Ley cuando haya transcurrido un (1) año desde el inicio de sus operaciones.</p> <p>Acreditada la condición de MYPE, el acogimiento al régimen laboral especial correspondiente es automático.</p>	<p><i>Artículo 64.- DEL REGISTRO NACIONAL DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA</i></p> <p><i>El REMYPE, a cargo del MTPE, tiene por finalidad:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. Reducir los niveles de informalidad laboral y brindar incentivos que procuren el respeto de los derechos laborales.</i> <i>2. Acreditar que una micro o pequeña empresa cumple con las características establecidas en los artículos 4 y 5 de la Ley;</i> <i>3. Autorizar el acogimiento de la micro y pequeña empresa a los beneficios que le correspondan conforme a la Ley y el presente Reglamento; y,</i> <i>4. Registrar a las micro y pequeñas empresas.</i> <p><i>La acreditación de una empresa como MYPE corresponde al MTPE y se realiza sobre la base de la información del monto de ventas anuales y el número total de trabajadores declarados ante la SUNAT. Dicha información es proporcionada por la SUNAT sin vulnerar la reserva tributaria.</i></p> <p><i>La MYPE que recién inicia su actividad económica se presume acreditada como tal, debiendo el MTPE verificar el efectivo cumplimiento de las características establecidas en el artículo 5 de la Ley cuando haya transcurrido un (1) año desde el inicio de sus operaciones.</i></p>

<p>El MTPE, mediante Resolución Ministerial, establecerá los procedimientos derivados de la implementación del REMYPE.</p>	<p><i>Acreditada la condición de MYPE, el acogimiento al régimen laboral especial correspondiente es automático.</i></p> <p><i>El MTPE, mediante Resolución Ministerial, establecerá los procedimientos derivados de la implementación del REMYPE.</i></p> <p><i>Los planes de formalización serán aplicables a la MYPE a través de los Convenios de Formalización; antes y después de la acreditación a la REMYPE.</i></p>
--	---

Fuente: Seguil, J. (2021)
Elaboración de propuesta

ARTICULADO

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto promover la formalidad de las micro y pequeñas empresas, quienes a través de los Planes de Formalización podrán acceder a Convenios de Formalización que eduquen a los micro y pequeños empresarios a prevenir y erradicar la informalidad laboral e incentivarlos a cumplir adecuadamente con las normas sociolaborales.

Artículo 2.- Aplicación de la Ley

La presente Ley es de aplicación obligatoria a todas las empresas que se constituyan dentro del régimen MYPE.

Artículo 4.- Lineamientos

La acción del Estado para llevar a cabo los Planes de Formalización se orienta con los siguientes lineamientos:

- Promueve e incentiva la formalidad laboral, para empleadores y trabajadores, de las MYPE a través de charlas y talleres brindados por el MTPE acerca de la normativa sociolaboral vigente.
- Busca la eficiencia de las MYPE a través de especializaciones dirigidas a concientizar en la actividad económica, laboral y tributaria.
- Propicia el acceso, en condiciones de equidad de género de los hombres y mujeres que manejan o laboran en una MYPE.

- Prioriza y garantiza el acceso de los trabajadores a mecanismos eficientes de protección de derechos sociolaborales.

Artículo 5.- Instrumentos de promoción

Los instrumentos de promoción para los Planes de Formalización son:

- Boletines informativos que serán entregados por el MTPE al realizar la acreditación a la REMYPE.
- Boletines informativos que se notificarán a través de casilla electrónica o casilla física a empleadores que cuenten con un (1) mes de acreditación a la REMYPE.

Artículo 6.- Oferta y Demanda de los Planes de Formalización

Los Planes de Formalización promueven la oferta y demanda de servicios de capacitación para empleadores y trabajadores, las que se priorizarán en la normativa sociolaboral.

Artículo 7.- Rol del MTPE

El MTPE deberá de plantear Los Planes de Formalización al empleador, como parte de la acreditación a la REMYPE, la misma que se materializa a través del Convenio de Formalización suscrita entre el empleador y el MTPE.

Asimismo, se encargará de dar seguimiento del correcto cumplimiento de este Convenio de Formalización.

Artículo 8.- Rol de la SUNAFIL

Los inspectores de la SUNAFIL deberán de plantear los Planes de Formalización a los empleadores que se encuentran registrados a la REMYPE, la misma que deberá de ser suscritas por el empleador y el inspector, materializado en un Convenio de Formalización, la que se presentará una vez que el empleador haya realizado el procedimiento de subsanación por incumplimiento de las normas sociolaborales que se emitirá a través de las medidas de advertencia correspondiente.

Artículo 9.- Duración

Los Convenios de Formalización tienen una duración de seis (6) meses; asimismo, se le otorgará un certificado con la finalidad de no realizarle supervisiones en el transcurso de 1 año.

Posterior a ello, se podrá realizar la renovación de la misma.

Artículo 10.- Desarrollo de los Convenios de Formalización

Los Convenios de Formalización desarrollaran lo siguiente:

- Inscripción de trabajadores a la planilla.
- Capacitaciones acerca de la importancia de los derechos sociolaborales otorgados a los trabajadores.
- Asesoramiento en gestión de planilla.

Artículo 11.- Culminación de los Planes de Formalización

Al culminar satisfactoriamente el Plan de Formalización, las MYPES:

- No serán fiscalizadas mediante órdenes de inspección por el transcurso de un (1) año.
- Recibirá una certificación que acredite buenas prácticas empresariales.
- El MTPE y la SUNAFIL habilitarán una opción de consultas en línea para que las Entidades del Estado y Entidades Internacionales puedan verificar la Buena Pro y el cumplimiento de las normas sociolaborales.

Artículo 12.- Financiamiento

Los Planes de Formalización serán financiados por el Estado.

Artículo 13.- Fortalecimiento de las MYPE

El Estado promueve la formalidad de las MYPE a través de los Planes de Formalización que sirven como instrumento para erradicar la informalidad laboral.

Artículo 14.- Sanción

Los empleadores que suscribieron los Convenios de Formalización e incumplen con alguna de sus cláusulas serán sancionados con una infracción muy grave que será establecida por la SUNAFIL.



PERÚ

Superintendencia
Nacional de
Fiscalización Laboral

Intendencia Nacional de
Inteligencia Inspectiva

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Jesús María, 15 de diciembre de 2021.

CARTA N.º 17 - 2021-SUNAFIL/INII

Señora

JENNIFER JANET SEGUIL MUÑOZ

JJSEGUIL@GMAIL.COM

Asunto : Solicitud de información.

Referencia : a) Memorándum N.º 2262-2021-SUNAFIL/GG/EFII
b) Hoja de ruta 187618-2021

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en virtud al artículo 31° del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, que establece que la Intendencia Nacional de Inteligencia Inspectiva es el órgano de la SUNAFIL con autoridad técnico-normativa a nivel nacional, facultada para administrar, sistematizar y analizar la base de datos del Sistema de Inspección del Trabajo (SIT), proveniente del ámbito nacional y regional; y, recopilar y analizar la información proveniente del ámbito nacional, regional y local, para la mejora continua del Sistema de Inspección del Trabajo. El Sistema Informático de Inspección del Trabajo es el conjunto de aplicaciones para el registro de datos sobre el SIT, y que permiten gestionar la información y documentos generados durante los procesos inspectivos.

Sobre el particular, en atención al Memorándum de la referencia mediante el cual el Equipo Funcional de Integridad Institucional de la Sunafil nos trasladó su solicitud de información para conocer si *existe data estadística de la aplicación de la conciliación administrativa obligatoria regulada en el Decreto Legislativo N.º 1499*; en el marco de nuestras competencias y funciones, se precisa que:

1. Acorde con la naturaleza de las finalidades del servicio que brinda la Inspección del Trabajo, con el Decreto Legislativo N.º 1499, Decreto Legislativo que establece diversas medidas para garantizar y fiscalizar la protección de los derechos sociolaborales de los trabajadores en el marco de la Emergencia Sanitaria por la COVID-19 (DL 1499, en adelante), que modificó el artículo 3° de la Ley N.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT), entre otras disposiciones, se incorporó como parte de dichas finalidades, la Conciliación Administrativa a cargo de la Inspección del Trabajo.
2. Ahora bien, señala dicha disposición que, la conciliación administrativa se aplica con carácter obligatorio; constituye una acción previa, la cual, según sea el caso, puede realizarse antes del inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias, a fin de vigilar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo; y que, se tipifica como infracción administrativa en materia de relaciones laborales, el incumplimiento de los acuerdos adoptados en el Acta de Conciliación Administrativa.





PERÚ

Superintendencia
Nacional de
Fiscalización Laboral


Intendencia Nacional de
Inteligencia Inspectiva

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

3. En esa línea, es necesario acotar que, según la Segunda Disposición Complementaria Final del DL 1499, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo emite las normas complementarias que regulen la conciliación administrativa a cargo de la Inspección del Trabajo; en cuyo marco nos encontramos en la actualidad; por lo tanto, a la fecha el Sistema Informático de Inspección del Trabajo no registra información relacionada con la aplicación de la conciliación administrativa a cargo de la Inspección del Trabajo.
4. Sin perjuicio de ello, en la oportunidad que la citada regulación normativa complementaria se encuentre vigente, con sujeción a la misma, la Sunafil se servirá disponer las acciones inspectivas correspondientes para la aplicación de la referida conciliación administrativa como nuevo servicio.

Sin otro que agregar, me despido de usted

Atentamente,



JESÚS ELOY BARRIENTOS RUIZ
INTENDENTE NACIONAL DE INTELIGENCIA INSPECTIVA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

Con copia: - Equipo Funcional de Integridad Institucional de la Sunafil.

HR 187618-2021
INII/JEBR/aum



PERÚ

Superintendencia
Nacional de
Fiscalización Laboral



Firmado digitalmente por :
CASTAÑEDA TORRES Hugo Alfredo FAU
20555195444 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13.12.2021 19:55:42-0500

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

MEMORANDUM-002262-2021-SUNAFIL/GG/EFII

A : **ÁLVARO ENRIQUE GARCÍA MANRIQUE**
INTENDENTE NACIONAL DE LA INTENDENCIA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ASESORIA

Asunto : Consulta efectuada por la ciudadana Jennifer Janet Seguil Muñoz

Referencia : Memorandum N° 6170-2021-SUNAFIL-ILM/SIAD

Fecha : 13 de diciembre de 2021

Me dirijo a usted para saludarlo cordialmente y manifestarle que el artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS, precisa que *“las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control”*.

De igual manera, el cuarto párrafo del artículo 13 del cuerpo normativo señalado en el párrafo anterior precisa que *“esta Ley no faculta que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean”*.

Sobre el particular, mediante el documento de la referencia, la Sub Intendente Administrativa de la Intendencia de Lima Metropolitana trasladó la solicitud de la ciudadana Jennifer Janet Seguil Muñoz quien solicitó, lo siguiente: **“¿EXISTE DATA ESTADÍSTICA DE LA APLICACIÓN DE LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA OBLIGATORIA REGULADA EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1499?”** (SIC).

Respecto a lo señalado y a tenor de la consulta efectuada, es conveniente advertir que la misma no puede ser atendida siguiendo el procedimiento establecido en la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, su Reglamento, y sus modificatorias, y su Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS.

En ese sentido, en virtud al Principio de Informalismo establecido en el numeral 1.6 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, tengo a bien trasladar la mencionada consulta con la finalidad que su despacho disponga lo conveniente y atienda, de manera directa lo solicitado por la ciudadana, conforme a lo establecido en los artículos 33 y 34 del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR, modificado por Decreto Supremo N° 009-2013-TR.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
HUGO ALFREDO CASTAÑEDA TORRES
EQUIPO FUNCIONAL DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

HCT
HR: 187618-2021

La impresión de este ejemplar es una copia auténtica de un documento electrónico archivado en la SUNAFIL, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <http://aplicativosweb5.sunafil.gob.pe/si.verificacionFirmaDigital/> e ingresando la siguiente clave: **11607352262564**

www.sunafil.gob.pe

Av. Salaverry 655, 2do. Piso
Jesús María, Lima – Perú
T. (511) 390 - 2800



SUNAFIL

SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE
FISCALIZACIÓN
LABORAL



PERÚ

Superintendencia
Nacional de
Fiscalización Laboral

Intendencia de Lima
Metropolitana

Sub Intendencia
Administrativa

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

MEMORÁNDUM N° 6170-2021-SUNAFIL/ILM-SIAD

A : **HUGO ALFREDO CASTAÑEDA TORRES**
COORDINADOR DEL EQUIPO FUNCIONAL DE
INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

ASUNTO : Encauzamiento de la solicitud de acceso a la información pública
presentada por la ciudadana JENNIFER JANE SEGUIL MUÑOZ

REFERENCIA : Solicitud de Acceso a la Información Pública recibida con Hoja de
Ruta N° 187618 -2021 con fecha 09/12/2021

FECHA : 10 de diciembre de 2021

Me dirijo a usted para saludarlo cordialmente, y con relación a la solicitud de la referencia efectuada por la ciudadana **JENNIFER JANE SEGUIL MUÑOZ**, mediante la cual solicitó en el marco de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se le proporcione lo siguiente: **“(…) ¿EXISTE DATA ESTADÍSTICA DE LA APLICACIÓN DE LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA OBLIGATORIA REGULADA EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1499?”**.

Sobre el particular, es preciso advertir que, a través del encausamiento, figura que se encuentra regulada en el artículo 15-A del Reglamento de la Ley N° 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 072-20013-PCM, y sus modificatorias, *“las dependencias de la entidad encausan las solicitudes de información que reciban hacia el funcionario encargado...”*.

Asimismo, conforme a lo dispuesto en el literal b) de la disposición general 6.2 de la Directiva N° 002-2019-SUNAFIL/GG, aprobada por Resolución de Gerencia General N° 56-2019- SUNAFIL-GG¹, el REIP tiene como obligación, entre otras, *“encausar la solicitud de acceso a la información pública en el día al REIP que corresponda”*.

En ese sentido, de acuerdo con el marco legal antes descrito, se procede a encausar la solicitud de acceso a la información pública presentada por la ciudadana **JENNIFER JANE SEGUIL MUÑOZ**, a fin de que su despacho disponga lo conveniente en su condición de responsable de entregar la información de acceso público, en el ámbito de la Sede Central de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL¹, pues lo solicitado debería ser atendido por la Intendencia Nacional de Inteligencia Inspectiva (INII) que de acuerdo a sus funciones es el órgano de línea encargado de recopilar y analizar la información proveniente del ámbito nacional, regional y local para la mejora continua del Sistema de Inspección del Trabajo y de también es el órgano encargado de realizar y actualizar estadística, estudios

¹ En virtud a lo establecido en el artículo 2° de la Resolución de Superintendencia N° 084-2019-SUNAFIL, de fecha 23 de febrero de 2019



PERÚ

Superintendencia
Nacional de
Fiscalización Laboral

Intendencia de Lima
Metropolitana

Sub Intendencia
Administrativa

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

especializados e investigaciones en materia de inspección del trabajo

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
NELLY JEANETTE ORELLANA GUILLEN
SUB INTENDENCIA ADMINISTRATIVA



NOG/
HR: 187618-2021

La impresión de este ejemplar es una copia auténtica de un documento electrónico archivado en la SUNAFIL, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <http://aplicativosweb5.sunafil.gob.pe/si.verificacionFirmaDigital/> e ingresando la siguiente clave: **11587926170463**

www.sunafil.gob.pe

Av. Salaverry 655, 2do. Piso
Jesús María, Lima – Perú



HOJA DE RUTA N° 0000187618-2021

Fecha de Recepción: 08/12/2021 20:12

SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Entidad : SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

Fecha de Registro : 08/12/2021 20:12

Indendencia Regional : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

I.- Datos del Solicitante

Apellidos y Nombres : SEGUIL MUÑOZ, JENNIFER JANE **N° Documento** : D.N.I.-43936643

Dirección : PROL LOS MOLINOS 1259 PISO 2

Dpto./Prov./Dist. : LIMA/LIMA/RIMAC

Nro. Celular : 955143597

Correo electrónico : JJSEGUIL@GMAIL.COM

II.- Información Solicitada

Descripción de la solicitud :

¿EXISTE DATA ESTADÍSTICA DE LA APLICACIÓN DE LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA OBLIGATORIA REGULADA EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1499?

III.- Modalidad de entrega de la información

Medio de entrega : CORREO ELECTRÓNICO(GRATUITO)

SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Entidad : SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

Fecha de Registro : 08/12/2021 20:12

Indendencia Regional : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

I.- Datos del Solicitante

Apellidos y Nombres : SEGUIL MUÑOZ, JENNIFER JANE

N° Documento : D.N.I.-43936643

Dirección : PROL LOS MOLINOS 1259 PISO 2

Dpto./Prov./Dist. : LIMA/LIMA/RIMAC

Nro. Celular : 955143597

Correo electrónico : JJSEGUIL@GMAIL.COM

II.- Información Solicitada

Descripción de la solicitud :

¿EXISTE DATA ESTADÍSTICA DE LA APLICACIÓN DE LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA OBLIGATORIA REGULADA EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1499?

III.- Modalidad de entrega de la información

Medio de entrega : CORREO ELECTRÓNICO(GRATUITO)

**PERÚ**Superintendencia
Nacional de
Fiscalización LaboralIntendencia Nacional de
Inteligencia Inspectiva"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"**INFORME N.º 009 - 2022-SUNAFIL/INII**

A : **HUGO ALFREDO CASTAÑEDA TORRES**
Coordinador del Equipo Funcional de Integridad Institucional

Asunto : Solicitud de acceso a información pública con hoja de ruta 200786-2021.

Referencia : Memorándum-046-2022-SUNAFIL/GG/EFII

Fecha : Jesús María, 10 de enero de 2022

I. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia nos trasladó el Memorándum N.º 046-2022-SUNAFIL/ILM-SIAD de la Subintendencia Administrativa de Lima Metropolitana, a través del cual reencausó la solicitud presentada por Jennifer Seguil Muñoz, quien, bajo los alcances de la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, requirió lo siguiente:

DATA ESTADÍSTICA DE MULTAS POR ÉL INCUMPLIENDO DE LAS MEDIDAS DE ADVERTENCIA, ENTRE LOS AÑOS 2018 A 2021. (SIC).

Sobre el particular, el artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley en mención, aprobado por Decreto Supremo N.º 021-2019-JUS (TUO de la LTAIP, en adelante), señala que información pública es aquella que se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control; así como, cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público, que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, y las actas de reuniones oficiales.

Asimismo, a través del artículo 11 del TUO de la LTAIP, se regula el procedimiento para el otorgamiento de la información pública, el cual refiere que la entidad a la cual se haya presentado la solicitud, debe otorgarla en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles, sin perjuicio de la ampliación excepcional que aplique sobre dicho plazo, según el literal g) del mismo articulado. La denegatoria al acceso a la información solicitada, debe ser debidamente fundamentada según corresponda a las excepciones previstas en los artículos 15 al 17 de la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP, en lo sucesivo).

II. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú.
- Ley N.º 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.
- Ley N.º 29733, Ley de Protección de Datos Personales.
- Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP).



PERÚ

Superintendencia
Nacional de
Fiscalización Laboral

Intendencia Nacional de
Inteligencia Inspectiva

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

- Decreto Supremo N.° 003-2013-JUS, Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales.
- Decreto Supremo N.° 021-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TUO de la LTAIP).
- Decreto Supremo N.° 072-2003-PCM, Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Decreto Supremo N.° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG).
- Decreto Supremo N.° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.
- Decreto Supremo N.° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.
- Resolución de Gerencia General N.° 056-2019-SUNAFIL-GG, Directiva N.° 002-2019-SUNAFIL/GG, Normas para la atención de las solicitudes de acceso a la información pública, en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL.

III. ANÁLISIS

- 3.1. El derecho fundamental contemplado en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, establece que las personas tienen la posibilidad de solicitar y recibir información de cualquier entidad pública, sin expresión de causa, según la norma de la materia, se refiere a todo tipo de dato o informe que constituya parte del acervo con el que cuenta el Estado, que haya sido elaborado, creado o sistematizado por este; o que, por alguna circunstancia habilitante se encuentre en sus manos o en las de entidades particulares que ejercen funciones públicas.
- 3.2. No obstante, la Constitución Política prevé en el referido articulado, que el derecho de acceso a la información pública, posee límites como la intimidad personal, la seguridad nacional y aquellas otras establecidas por ley. En esa línea, los artículos 15, 16 y 17 del TUO de la LTAIP establecen de modo específico, determinadas excepciones al ejercicio de este derecho, ya sea considerada como secreta, reservada o confidencial; respecto de las cuales, el artículo 18 del TUO de la LTAIP señala que los funcionarios públicos que tengan en su poder la información contenida en dichos artículos, tienen la obligación de que ella no sea divulgada, siendo responsables si esto ocurre.
- 3.3. En referencia a dichos límites y a la responsabilidad atribuible a los funcionarios que tengan en su poder dicha información excepcional, así como a la obligación de que esta no sea divulgada; es preciso revisar y analizar que la atención de lo solicitado, se encuentre en el marco de la normativa sobre la materia, sin que por ello se vulnere el derecho de los ciudadanos de acceder a la información de carácter público; por lo que, es necesario conocer primero si la información requerida es de carácter público y si no se encuentra inmersa en alguna de las excepciones al ejercicio de este derecho, establecidas expresamente por la LTAIP.

Del Sistema Informático de Inspección de Trabajo (SIIT) y facultad de la INII sobre el SIIT

- 3.4. El Sistema Informático de Inspección de Trabajo (SIIT) es el conjunto de aplicaciones para el registro de datos sobre el SIT, y que permiten gestionar la información y



PERÚ

Superintendencia
Nacional de
Fiscalización Laboral

Intendencia Nacional de
Inteligencia Inspectiva

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

documentos generados durante los procesos inspectivos, como, por ejemplo: las órdenes de inspección, las actas de infracción, las resoluciones de multa, entre otros.

- 3.5. De acuerdo con los artículos 31° y 32° del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, la INII está facultada para administrar, sistematizar y analizar la base de datos del Sistema de Inspección del Trabajo, proveniente del ámbito nacional y regional; y, recopilar y analizar la información proveniente del ámbito nacional, regional y local, para la mejora continua del Sistema de Inspección del Trabajo.

De la información requerida

Conforme se ha descrito anteriormente, la ciudadana solicitó información estadística de **multas por el incumplimiento de las medidas de advertencia**, entre los años 2018 a 2021; respecto de lo cual es pertinente realizar las siguientes precisiones:

- 3.6. El artículo 13 del TUO de la LTAIP señala que: (...) *la solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. En este caso, la entidad de la Administración Pública deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada.*
- 3.7. Asimismo, el citado articulado señala que la **LTAIP no faculta que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean**; y que no califica en esta limitación, el procesamiento de datos preexistentes de acuerdo con lo que establezcan las normas reglamentarias, salvo que ello implique recolectar o generar nuevos datos, ni corresponde producir o crear información que no se posee.
- 3.8. En esa línea, se informa que, de la revisión de los registros del SIIT, no se observa información sobre multas impuestas por incumplimiento de las medidas de advertencia. Sin perjuicio de lo cual, a efectos de agotar las acciones que permitan brindar una debida atención a la solicitud de la ciudadana, en coordinación con la Oficina General de Tecnologías de Información y Comunicaciones (OGTIC), se confirmó que, en efecto, el SIIT no registra multas impuestas por incumplimiento de las medidas de advertencia durante el periodo 2018-2021.

IV. CONCLUSIÓN

De la revisión de lo solicitado por la ciudadana Jennifer Seguil Muñoz, dentro del plazo establecido mediante Memorándum-046-2022-SUNAFIL/GG/EFIL, se cumple con emitir la presente información en el marco normativo vigente sobre la atención de solicitudes de acceso a la información pública de la Sunafil, así como en la Directiva emitida por esta entidad sobre la materia; conforme a lo desarrollado en los numerales 3.6 al 3.8 del presente informe.

V. RECOMENDACIÓN



PERÚ

Superintendencia
Nacional de
Fiscalización Laboral

Intendencia Nacional de
Inteligencia Inspectiva

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

Se recomienda considerar la información brindada mediante el presente, para la atención de lo solicitado por la citada ciudadana.

Atentamente,

Por **JESÚS ELOY BARRIENTOS RUIZ**
INTENDENTE NACIONAL DE INTELIGENCIA INSPECTIVA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL



INII/JEBR/aum
HR.200786-2021.



PERÚ

Superintendencia
Nacional de
Fiscalización Laboral



Firmado digitalmente por :
CASTAÑEDA TORRES Hugo Alfredo FAU
20555195444 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05.01.2022 19:18:48-0500

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“ ”

MEMORANDUM-000046-2022-SUNAFIL/GG/EFII

A : JESUS ELOY BARRIENTOS RUIZ
INTENDENTE NACIONAL DE LA INTENDENCIA NACIONAL DE INTELIGENCIA
INSPECTIVA

Asunto : Solicitud de acceso a la información pública presentada por la ciudadana
Jennifer Seguil Muñoz

Referencia : Memorándum N° 046-2022-SUNAFIL/ILM-SIAD

Fecha : 05 de enero de 2022

Me dirijo a usted para saludarlo cordialmente con relación al documento de la referencia mediante el cual la Sub Intendenta Administrativa de la Intendencia de Lima Metropolitana, encausó la solicitud de acceso a la información pública presentada por la ciudadana Jennifer Seguil Muñoz, quien solicitó lo siguiente:

“(…) DATA ESTADÍSTICA DE MULTAS POR ÉL INCUMPLIENDO DE LAS MEDIDAS DE ADVERTENCIA, ENTRE LOS AÑOS 2018 A 2021”.

Sobre el particular es preciso manifestarle que, para la atención del presente requerimiento se deberá tener en cuenta las disposiciones contempladas en los numerales 6.3¹ y 7.2.4² de la Directiva N° 002-2019-SUNAFIL/GG, denominada “NORMAS PARA LA ATENCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL - SUNAFIL”, aprobada por Resolución de Gerencia General N° 56-2019-SUNAFIL-GG³.

¹ La disposición general 6.3 de la Directiva N° 002-2019-SUNAFIL/GG, señala que el poseedor de la información pública tiene las siguientes obligaciones:

- Brindar al “servidor civil de la SUNAFIL encargado de entregar la información pública solicitada” (REIP) la información que le sea requerida, dentro de los plazos establecidos en la presente directiva.
- Emitir informes sustentando la negativa de la entrega de la información solicitada, cuando esta se encuentre dentro de los supuestos de excepción regulados en los artículos 15, 16 y 17 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, especificando la causal legal invocada y las razones que en cada caso motiven su decisión.
- Verificar que la información remitida al REIP sea copia fiel de aquella que obra en sus archivos y esté completa.

² En virtud a lo establecido en la disposición específica 7.2.4 de la Directiva N° 002-2019-SUNAFIL/GG, “*excepcionalmente, cuando sea materialmente imposible cumplir con el plazo señalado debido a causas justificadas relacionadas a la comprobada y manifiesta falta de capacidad logística u operativa o de recursos humanos de la unidad de organización responsable o al significativo volumen de la información solicitada, el poseedor de la información pública comunica al REIP la fecha en que se proporcionará la información solicitada de forma debidamente fundamentada, en un plazo que no exceda al día hábil siguiente de recibida la solicitud*”.

³ Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1smmrGKPtV6eEVDjFglF1UqFPXATNpVQ/view>





PERÚ

Superintendencia
Nacional de
Fiscalización Laboral

En ese sentido, se solicita a usted tenga a bien hacer llegar a este Equipo Funcional⁴, **como máximo hasta el día 12 de enero de 2022, la información solicitada**, observando para tal fin las disposiciones contenidas en las normas legales aplicables bajo apercibimiento de comunicar su incumplimiento a la Secretaría Técnica de los Órganos Instructores del Procedimiento Administrativo Disciplinario de la SUNAFIL, toda vez que, en virtud al artículo 33 del Reglamento de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, y sus modificatorias, constituyen infracciones graves, entre otras, las siguientes conductas:

“(…) 3. Incumplir injustificadamente con los plazos legales para atender las solicitudes de información (…).

11. No responder las solicitudes de acceso a la información pública (…).

17. Incumplir injustificadamente con los plazos y actuaciones establecidas en el artículo 13 del presente Reglamento (…)”.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
HUGO ALFREDO CASTAÑEDA TORRES
EQUIPO FUNCIONAL DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

HCT
HR: 200786-2021

La impresión de este ejemplar es una copia auténtica de un documento electrónico archivado en la SUNAFIL, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <http://aplicativosweb5.sunafil.gob.pe/si.verificacionFirmaDigital/> e ingresando la siguiente clave: **120241446564**

⁴ En virtud a lo establecido en el artículo 2 de la Resolución de Superintendencia N° 084-2019-SUNAFIL, de fecha 23 de febrero de 2019.





PERÚ

Superintendencia
Nacional de
Fiscalización Laboral

Intendencia de Lima
Metropolitana

Sub Intendencia
Administrativa

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

MEMORÁNDUM N° 046-2022-SUNAFIL/ILM-SIAD

A : **HUGO ALFREDO CASTAÑEDA TORRES**
COORDINADOR DEL EQUIPO FUNCIONAL DE
INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

ASUNTO : Encauzamiento de la solicitud de acceso a la información pública
presentada por la ciudadana **JENNIFER SEGUIL MUÑOZ**

REFERENCIA : Solicitud de Acceso a la Información Pública recibida con Hoja de
ruta N° 200786 -2021 con fecha 30/12/2021

FECHA : Lima, 04 de enero de 2021

Me dirijo a usted para saludarlo cordialmente, y con relación a la solicitud de la referencia efectuada por la ciudadana **JENNIFER SEGUIL MUÑOZ**, mediante la cual solicitó en el marco de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se le proporcione lo siguiente: **“(…) DATA ESTADÍSTICA DE MULTAS POR ÉL INCUMPLIENDO DE LAS MEDIDAS DE ADVERTENCIA, ENTRE LOS AÑOS 2018 A 2021”**.

Sobre el particular, es preciso advertir que, a través del encausamiento, figura que se encuentra regulada en el artículo 15-A del Reglamento de la Ley N° 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 072-20013-PCM, y sus modificatorias, *“las dependencias de la entidad encausan las solicitudes de información que reciban hacia el funcionario encargado...”*.

Asimismo, conforme a lo dispuesto en el literal b) de la disposición general 6.2 de la Directiva N° 002-2019-SUNAFIL/GG, aprobada por Resolución de Gerencia General N° 56-2019- SUNAFIL-GG¹, el REIP tiene como obligación, entre otras, *“encausar la solicitud de acceso a la información pública en el día al REIP que corresponda”*.

En ese sentido, de acuerdo con el marco legal antes descrito, se procede a encausar la solicitud de acceso a la información pública presentada por la ciudadana **JENNIFER SEGUIL MUÑOZ**, a fin de que su despacho disponga lo conveniente en su condición de responsable de entregar la información de acceso público, en el ámbito de la Sede Central de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL¹, pues lo solicitado debería ser atendido por la Intendencia Nacional de Inteligencia Inspectiva (INII) que de acuerdo a las funciones detalladas en el Reglamento de Organización y Funciones es el órgano de línea encargado de realizar y actualizar estadística, estudios especializados e investigaciones en materia de inspección del trabajo.

¹ En virtud a lo establecido en el artículo 2° de la Resolución de Superintendencia N° 084-2019-SUNAFIL, de fecha 23 de febrero de 2019



PERÚ

Superintendencia
Nacional de
Fiscalización Laboral

Intendencia de Lima
Metropolitana

Sub Intendencia
Administrativa

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
NELLY JEANETTE ORELLANA GUILLEN
SUB INTENDENCIA ADMINISTRATIVA

NOG/
HR: 200786-2021

La impresión de este ejemplar es una copia auténtica de un documento electrónico archivado en la SUNAFIL, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <http://aplicativosweb5.sunafil.gob.pe/si.verificacionFirmaDigital/> e ingresando la siguiente clave: **120058146463**

PRIORIDAD
NORMAL

Dependencia: SUNAFIL-UNIDAD FUNCIONAL DE GESTIÓN DOCUMENTAL
Nro. Documento: SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA -
Asunto: DATA ESTADÍSTICA DE MULTAS POR ÉL INCUMPLIENDO DE LAS MEDIDAS DE ADVERTENCIA, ENTRE LOS AÑOS 2018 A 2021.
Fecha Creación: 30/12/2021 22:04:04

c/o	Remitente	Destinatario	Documento	Acción	Fls.	Fec. Envío	Firma
0	SUNAFIL-UNIDAD FUNCIONAL DE GESTIÓN DOCUMENTAL	SUNAFIL-SUB INTENDENCIA ADMINISTRATIVA	SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA -			30/12/2021 22:04:04	.
							.
							.
							.
							.
							.

Observaciones: _

Acciones

- | | |
|---------------------------|--------------------------|
| 1 - ACTUAR DIRECTAMENTE | 2 - ANALIZAR |
| 3 - ARCHIVAR | 4 - CONOCIMIENTO |
| 5 - CONVERSAR | 6 - COORDINAR |
| 7 - DIFUNDIR | 8 - EVALUAR |
| 9 - INFORMAR | 10 - NOTIFICAR |
| 11 - OPINION | 12 - PROYECTAR RESPUESTA |
| 13 - PROYECTAR RESOLUCION | 14 - REVISAR |
| 15 - REFORMULAR | 16 - TOMAR ACCION |
| 17 - TOMAR NOTA | 18 - TRAMITAR |
| 19 - SEGUIMIENTO | 20 - VoBo |

HOJA DE RUTA N° 0000200786-2021

Fecha de Recepción: 30/12/2021 22:12

SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Entidad : SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

Fecha de Registro : 30/12/2021 22:12

Indendencia Regional : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

I.- Datos del Solicitante

Apellidos y Nombres : SEGUIL MUÑOZ, JENNIFER JANE **N° Documento** : D.N.I.-43936643

Dirección : PROL LOS MOLINOS 1259 PISO 2

Dpto./Prov./Dist. : LIMA/LIMA/RIMAC

Nro. Celular : 955143597

Correo electrónico : LUZMIRELLA01@GMAIL.COM

II.- Información Solicitada

Descripción de la solicitud :
DATA ESTADÍSTICA DE MULTAS POR ÉL INCUMPLIENDO DE LAS MEDIDAS DE ADVERTENCIA, ENTRE LOS AÑOS 2018 A 2021.

III.- Modalidad de entrega de la información

Medio de entrega : CORREO ELECTRÓNICO(GRATUITO)

SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Entidad : SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

Fecha de Registro : 30/12/2021 22:12

Indendencia Regional : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

I.- Datos del Solicitante

Apellidos y Nombres : SEGUIL MUÑOZ, JENNIFER JANE

N° Documento : D.N.I.-43936643

Dirección : PROL LOS MOLINOS 1259 PISO 2

Dpto./Prov./Dist. : LIMA/LIMA/RIMAC

Nro. Celular : 955143597

Correo electrónico : LUZMIRELLA01@GMAIL.COM

II.- Información Solicitada

Descripción de la solicitud :

DATA ESTADÍSTICA DE MULTAS POR ÉL INCUMPLIENDO DE LAS MEDIDAS DE ADVERTENCIA, ENTRE LOS AÑOS 2018 A 2021.

III.- Modalidad de entrega de la información

Medio de entrega : CORREO ELECTRÓNICO(GRATUITO)

HOJA DE RUTA N° 0000140428-2021

Fecha de Recepción: 18/09/2021 11:09

SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**Entidad** : SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL**Fecha de Registro** : 18/09/2021 11:09**I.- Datos del Solicitante****Apellidos y Nombres** : SEGUIL MUÑOZ, JENNIFER JANE **N° Documento** : D.N.I.-43936643**Dirección** : PROL LOS MOLINOS 1259 PISO 2**Dpto./Prov./Dist.** : LIMA/LIMA/RIMAC**Nro. Celular** : 955143597**Correo electrónico** : JJSEGUIL@GMAIL.COM**II.- Información Solicitada****Descripción de la solicitud** :

SOLITO LA SIGUIENTE INFORMACIÓN PARA FINES ACADÉMICOS A EFECTOS DE APORTAR DE MANERA POSITIVA EN EL D. DEL TRABAJO.

1. OPERATIVOS A LAS MICROEMPRESAS, DENUNCIAS DE TRABAJADORES DE MICROEMPRESAS, ORDENES DE INSPECCIÓN POR DENUNCIAS A LAS MICROEMPRESAS (PERIODO 2017, 2018, 2019 Y 2020)

2. ACOGIMIENTO A LOS PLANES DE FORMALIZACIÓN, ART. 18.6 DEL RLIT, Y RESOLUCIONES DE INFRACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO DEL ART. 18.6 DEL RLIT (PERIODO 2006 - 2020)

III.- Modalidad de entrega de la información**Medio de entrega** : CORREO ELECTRÓNICO(GRATUITO)

SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Entidad : SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

Fecha de Registro : 18/09/2021 11:09

I.- Datos del Solicitante

Apellidos y Nombres : SEGUIL MUÑOZ, JENNIFER JANE

N° Documento : D.N.I.-43936643

Dirección : PROL LOS MOLINOS 1259 PISO 2

Dpto./Prov./Dist. : LIMA/LIMA/RIMAC

Nro. Celular : 955143597

Correo electrónico : JJSEGUIL@GMAIL.COM

II.- Información Solicitada

Descripción de la solicitud :

SOLITO LA SIGUIENTE INFORMACIÓN PARA FINES ACADÉMICOS A EFECTOS DE APORTAR DE MANERA POSITIVA EN EL D. DEL TRABAJO.

1. OPERATIVOS A LAS MICROEMPRESAS, DENUNCIAS DE TRABAJADORES DE MICROEMPRESAS, ORDENES DE INSPECCIÓN POR DENUNCIAS A LAS MICROEMPRESAS (PERIODO 2017, 2018, 2019 Y 2020)

2. ACOGIMIENTO A LOS PLANES DE FORMALIZACIÓN, ART. 18.6 DEL RLIT, Y RESOLUCIONES DE INFRACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO DEL ART. 18.6 DEL RLIT (PERIODO 2006 - 2020)

III.- Modalidad de entrega de la información

Medio de entrega : CORREO ELECTRÓNICO(GRATUITO)

**PERÚ**Superintendencia
Nacional de
Fiscalización LaboralIntendencia Nacional de
Inteligencia Inspectiva*Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia***INFORME N.º 379- 2021-SUNAFIL/INII**

A : **HUGO ALFREDO CASTAÑEDA TORRES**
Coordinador del Equipo Funcional de Integridad Institucional

Asunto : Solicitud de acceso a información pública con hoja de ruta 140428-2021.

Referencia : Memorándum-1621-2021-SUNAFIL/GG/EFII

Fecha : Jesús María, 28 de septiembre de 2021

I. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia nos trasladó una solicitud presentada por la ciudadana Jennifer Jane Segul Muñoz, quien, bajo los alcances de la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, requirió lo siguiente:

- 1. Operativos a las microempresas, denuncias de trabajadores de microempresas, ordenes de inspección por denuncias a las microempresas (periodo 2017, 2018, 2019 y 2020).*
- 2. Acogimiento a los planes de formalización, art. 18.6 del RLIT, y resoluciones de infracción por incumplimiento del art. 18.6 del RLIT (periodo 2006 - 2020). (SIC).*

Sobre el particular, el artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley en mención, aprobado por Decreto Supremo N.º 021-2019-JUS (TUO de la LTAIP, en adelante), señala que información pública es aquella que se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control; así como, cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público, que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, y las actas de reuniones oficiales.

Asimismo, a través del artículo 11 del TUO de la LTAIP, se regula el procedimiento para el otorgamiento de la información pública, el cual refiere que la entidad a la cual se haya presentado la solicitud, debe otorgarla en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles, sin perjuicio de la ampliación excepcional que aplique sobre dicho plazo, según el literal g) del mismo artículo. La denegatoria al acceso a la información solicitada, debe ser debidamente fundamentada según corresponda a las excepciones previstas en los artículos 15 al 17 de la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP, en lo sucesivo).

II. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú.
- Ley N.º 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP).
- Decreto Supremo N.º 021-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TUO de la LTAIP).



PERÚ

Superintendencia
Nacional de
Fiscalización Laboral

Intendencia Nacional de
Inteligencia Inspectiva

*Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia*

- Decreto Supremo N.° 072-2003-PCM, Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Decreto Supremo N.° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.
- Resolución de Gerencia General N.° 056-2019-SUNAFIL-GG, Directiva N.° 002-2019-SUNAFIL/GG, Normas para la atención de las solicitudes de acceso a la información pública, en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL.

III. ANÁLISIS

- 3.1. El derecho fundamental contemplado en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, establece que las personas tienen la posibilidad de solicitar y recibir información de cualquier entidad pública, sin expresión de causa, según la norma de la materia, se refiere a todo tipo de dato o informe que constituya parte del acervo con el que cuenta el Estado, que haya sido elaborado, creado o sistematizado por este; o que, por alguna circunstancia habilitante se encuentre en sus manos o en las de entidades particulares que ejercen funciones públicas.
- 3.2. No obstante, la Constitución Política prevé en el referido articulado, que el derecho de acceso a la información pública posee límites como la intimidad personal, la seguridad nacional y aquellas otras establecidas por ley. En esa línea, los artículos 15, 16 y 17 del TUO de la LTAIP establecen de modo específico, determinadas excepciones al ejercicio de este derecho, ya sea considerada como secreta, reservada o confidencial; respecto de las cuales, el artículo 18 del TUO de la LTAIP señala que los funcionarios públicos que tengan en su poder la información contenida en dichos artículos tienen la obligación de que ella no sea divulgada, siendo responsables si esto ocurre.
- 3.3. En referencia a dichos límites y a la responsabilidad atribuible a los funcionarios que tengan en su poder dicha información excepcional, así como a la obligación de que esta no sea divulgada; es preciso revisar y analizar que la atención de lo solicitado, se encuentre en el marco de la normativa sobre la materia, sin que por ello se vulnere el derecho de los ciudadanos de acceder a la información de carácter público; por lo que, es necesario conocer primero si la información requerida es de carácter público y si no se encuentra inmersa en alguna de las excepciones al ejercicio de este derecho, establecidas expresamente por la LTAIP.

Del Sistema Informático de Inspección de Trabajo (SIIT) y facultad de la INII sobre el SIIT

- 3.4. El Sistema Informático de Inspección de Trabajo (SIIT) es el conjunto de aplicaciones para el registro de datos sobre el SIT, y que permiten gestionar la información y documentos generados durante los procesos inspectivos, como, por ejemplo: las **órdenes de inspección**, las actas de infracción, las resoluciones de multa, entre otros.
- 3.5. De acuerdo con los artículos 31 y 32 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, la INII es un órgano con autoridad técnico-normativa a nivel nacional, responsable de elaborar y proponer la Política Institucional en materia de inspección del trabajo, así como los planes, normas y reglamentos; emite directivas, lineamientos y mecanismos; y establece los procedimientos en el marco de sus competencias. Está facultada para administrar, sistematizar y analizar la base de datos del Sistema de Inspección del Trabajo, proveniente del ámbito nacional y



PERÚ

Superintendencia
Nacional de
Fiscalización Laboral

Intendencia Nacional de
Inteligencia Inspectiva

*Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia*

regional; y, recopilar y analizar la información proveniente del ámbito nacional, regional y local, para la mejora continua del Sistema de Inspección del Trabajo.

De la información requerida

Conforme se ha descrito anteriormente, la información solicitada por la ciudadana es sobre:

1. *Operativos a las microempresas, denuncias de trabajadores de microempresas, órdenes de inspección por denuncias a las microempresas (periodo 2017-2020).*
 2. *Acogimiento a los planes de formalización según el numeral 18.6 del artículo 18 del Reglamento de la Ley N.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (RLGIT), y resoluciones de infracción por incumplimiento del mismo (periodo 2006-2020).*
- 3.6. Al respecto es necesario precisar que, de acuerdo con el artículo 13 del TUO de la LTAIP, la solicitud de información **no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido**. El citado artículo señala que la LTAIP no faculta que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean. No califica en esta limitación, el procesamiento de datos preexistentes de acuerdo con lo que establezcan las normas reglamentarias, salvo que ello implique recolectar o generar nuevos datos.
- 3.7. En esa línea, al extremo 2 solicitado, sobre el *acogimiento a los planes de formalización previsto en el numeral 18.6 del artículo 18 del RLGIT, y resoluciones de infracción por incumplimiento del mismo*; se informa que de la revisión del SIIT, no se observa registro alguno relacionado al acogimiento de los planes de formalización o de resoluciones de sanción sobre los mismos.
- 3.8. Aunado a ello, consideramos pertinente precisar que, según el numeral 18.6 del RLGIT, la autoridad competente en la inspección del trabajo **podrá disponer** la implementación de planes de formalización, los que serán preferentemente destinados a las micro y pequeñas empresas. Estos planes fijan plazos para el cumplimiento de las normas sociolaborales, incluir medidas de promoción, capacitación de trabajadores, asesorías al empleador, participación en programas estatales para las micro y pequeñas empresas, entre otras; para su aplicación requieren la aceptación del empleado. (Énfasis nuestro).
- 3.9. Por otro lado, en cuanto al punto 1, es necesario precisar que, las **actuaciones inspectivas pueden tener su origen** en las siguientes causas: por orden de otras autoridades, por **denuncia, por decisión interna del Sistema de Inspección del Trabajo**, por iniciativa de los inspectores del trabajo, y a petición de los empleadores.
- 3.10. Por consiguiente, en el marco de nuestras funciones y competencias, se informa sobre la cantidad de **órdenes de inspección cerradas** realizadas a las microempresas, cuyo origen corresponde a las denuncias y los operativos a nivel nacional, durante el período 2017-2020; conforme se detalla a continuación:

**PERÚ**Superintendencia
Nacional de
Fiscalización LaboralIntendencia Nacional de
Inteligencia Inspectiva*Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia***Órdenes de inspección realizadas a microempresas**

COMPETENCIA	ORIGEN	2017	2018	2019	2020	Total general
Intendencia Regional	DENUNCIA	2 417	2 713	3 246	10 095	18 471
	OPERATIVO	1 605	2 091	3 366	1 550	8 612
Gobierno Regional	DENUNCIA	2 922	3 111	3 473	4 336	13 842
	OPERATIVO	2 287	3 975	5 419	1 897	13 578
Total general		9 231	11 890	15 504	17 878	54 503

Fuente: Sistema Informático de Inspección del Trabajo, actualizado al 23-09-2021.

IV. CONCLUSIÓN

Dentro del plazo establecido se cumple con emitir respuesta a la solicitud de acceso a la información pública presentada por la ciudadana Jennifer Jane Segul Muñoz, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 6.3 de la Directiva N.º 002-2019-SUNAFIL/GG, concordante con el literal a) del artículo 11 de TUO de la LTAIP; conforme se aprecia de lo expuesto en los numerales 3.6 al 3.10 del presente informe; dando cumplimiento así, a lo señalado en el Memorandum N.º 1621-2021-SUNAFIL/GG/EFII.

V. RECOMENDACIÓN

Se recomienda considerar la información brindada mediante el presente, para la atención de lo solicitado por la citada ciudadana.

Atentamente,

Por **JESÚS ELOY BARRIENTOS RUIZ**
INTENDENTE NACIONAL DE INTELIGENCIA INSPECTIVA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL



PERÚ

Superintendencia
Nacional de
Fiscalización Laboral



Firmado digitalmente por :
CASTAÑEDA TORRES Hugo Alfredo FAU
20555195444 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20.09.2021 15:39:06-0500

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

MEMORANDUM-001621-2021-SUNAFIL/GG/EFII

A : **JESUS ELOY BARRIENTOS RUIZ**
INTENDENTE NACIONAL DE LA INTENDENCIA NACIONAL DE INTELIGENCIA
INSPECTIVA

Asunto : Solicitud de acceso a la información pública presentada por la ciudadana
Jennifer Jane Segul Muñoz

Fecha : 20 de septiembre de 2021

Me dirijo a usted para saludarlo cordialmente con relación a la solicitud de acceso a la información pública presentada por la ciudadana Jennifer Jane Segul Muñoz, quien solicitó lo siguiente: **“...PARA FINES ACADÉMICOS A EFECTOS DE APORTAR DE MANERA POSITIVA EN EL D. DEL TRABAJO.**

- 1. OPERATIVOS A LAS MICROEMPRESAS, DENUNCIAS DE TRABAJADORES DE MICROEMPRESAS, ORDENES DE INSPECCIÓN POR DENUNCIAS A LAS MICROEMPRESAS (PERIODO 2017, 2018, 2019 Y 2020).**
- 2. ACOGIMIENTO A LOS PLANES DE FORMALIZACIÓN, ART. 18.6 DEL RLIT, Y RESOLUCIONES DE INFRACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO DEL ART. 18.6 DEL RLIT (PERIODO 2006 - 2020)” (SIC).**

Sobre el particular es preciso manifestarle que, para la atención del presente requerimiento se deberá tener en cuenta las disposiciones contempladas en los numerales 6.3¹ y 7.2.4² de la Directiva N° 002-2019-SUNAFIL/GG, denominada “NORMAS PARA LA ATENCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL - SUNAFIL”, aprobada por Resolución de Gerencia General N° 56-2019-SUNAFIL-GG³.

¹ La disposición general 6.3 de la Directiva N° 002-2019-SUNAFIL/GG, señala que el poseedor de la información pública tiene las siguientes obligaciones:

- Brindar al “servidor civil de la SUNAFIL encargado de entregar la información pública solicitada” (REIP) la información que le sea requerida, dentro de los plazos establecidos en la presente directiva.
- Emitir informes sustentando la negativa de la entrega de la información solicitada, cuando esta se encuentre dentro de los supuestos de excepción regulados en los artículos 15, 16 y 17 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, especificando la causal legal invocada y las razones que en cada caso motiven su decisión.
- Verificar que la información remitida al REIP sea copia fiel de aquella que obra en sus archivos y esté completa.

² En virtud a lo establecido en la disposición específica 7.2.4 de la Directiva N° 002-2019-SUNAFIL/GG, “**excepcionalmente, cuando sea materialmente imposible cumplir con el plazo señalado debido a causas justificadas relacionadas a la comprobada y manifiesta falta de capacidad logística u operativa o de recursos humanos de la unidad de organización responsable o al significativo volumen de la información solicitada, el poseedor de la información pública comunica al REIP la fecha en que se proporcionará la información solicitada de forma debidamente fundamentada, en un plazo que no exceda al día hábil siguiente de recibida la solicitud**”.

³ Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1smmrGKPtV6eEVDjFglF1UqFPXATNpVQ/view>





PERÚ

Superintendencia
Nacional de
Fiscalización Laboral

En ese sentido, se solicita a usted tenga a bien hacer llegar a este Equipo Funcional⁴, **como máximo hasta el día 27 de setiembre de 2021, la información solicitada y/o precisar donde se encuentra la misma**, observando para tal fin las disposiciones contenidas en las normas legales aplicables bajo apercibimiento de comunicar su incumplimiento a la Secretaría Técnica de los Órganos Instructores del Procedimiento Administrativo Disciplinario de la SUNAFIL, toda vez que, en virtud al artículo 33 del Reglamento de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, y sus modificatorias, constituyen infracciones graves, entre otras, las siguientes conductas:

“(…) 3. Incumplir injustificadamente con los plazos legales para atender las solicitudes de información (…).

11. No responder las solicitudes de acceso a la información pública (…).

17. Incumplir injustificadamente con los plazos y actuaciones establecidas en el artículo 13 del presente Reglamento (…)”.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
HUGO ALFREDO CASTAÑEDA TORRES
EQUIPO FUNCIONAL DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

HCT
HR: 140428-2021

La impresión de este ejemplar es una copia auténtica de un documento electrónico archivado en la SUNAFIL, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <http://aplicativosweb5.sunafil.gob.pe/si.verificacionFirmaDigital/> e ingresando la siguiente clave: 10139641621564

⁴ En virtud a lo establecido en el artículo 2 de la Resolución de Superintendencia N° 084-2019-SUNAFIL, de fecha 23 de febrero de 2019.

www.sunafil.gob.pe

Av. Salaverry 655, 2do. Piso
Jesús María, Lima – Perú
T. (511) 390 - 2800



SUNAFIL

SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE
FISCALIZACIÓN
LABORAL

HOJA DE RUTA N° 0000140428-2021

Fecha de Recepción: 18/09/2021 11:09

SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**Entidad** : SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL**Fecha de Registro** : 18/09/2021 11:09**I.- Datos del Solicitante****Apellidos y Nombres** : SEGUIL MUÑOZ, JENNIFER JANE **N° Documento** : D.N.I.-43936643**Dirección** : PROL LOS MOLINOS 1259 PISO 2**Dpto./Prov./Dist.** : LIMA/LIMA/RIMAC**Nro. Celular** : 955143597**Correo electrónico** : JJSEGUIL@GMAIL.COM**II.- Información Solicitada****Descripción de la solicitud** :

SOLITO LA SIGUIENTE INFORMACIÓN PARA FINES ACADÉMICOS A EFECTOS DE APORTAR DE MANERA POSITIVA EN EL D. DEL TRABAJO.

1. OPERATIVOS A LAS MICROEMPRESAS, DENUNCIAS DE TRABAJADORES DE MICROEMPRESAS, ORDENES DE INSPECCIÓN POR DENUNCIAS A LAS MICROEMPRESAS (PERIODO 2017, 2018, 2019 Y 2020)

2. ACOGIMIENTO A LOS PLANES DE FORMALIZACIÓN, ART. 18.6 DEL RLIT, Y RESOLUCIONES DE INFRACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO DEL ART. 18.6 DEL RLIT (PERIODO 2006 - 2020)

III.- Modalidad de entrega de la información**Medio de entrega** : CORREO ELECTRÓNICO(GRATUITO)

SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Entidad : SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

Fecha de Registro : 18/09/2021 11:09

I.- Datos del Solicitante

Apellidos y Nombres : SEGUIL MUÑOZ, JENNIFER JANE

N° Documento : D.N.I.-43936643

Dirección : PROL LOS MOLINOS 1259 PISO 2

Dpto./Prov./Dist. : LIMA/LIMA/RIMAC

Nro. Celular : 955143597

Correo electrónico : JJSEGUIL@GMAIL.COM

II.- Información Solicitada

Descripción de la solicitud :

SOLITO LA SIGUIENTE INFORMACIÓN PARA FINES ACADÉMICOS A EFECTOS DE APORTAR DE MANERA POSITIVA EN EL D. DEL TRABAJO.

1. OPERATIVOS A LAS MICROEMPRESAS, DENUNCIAS DE TRABAJADORES DE MICROEMPRESAS, ORDENES DE INSPECCIÓN POR DENUNCIAS A LAS MICROEMPRESAS (PERIODO 2017, 2018, 2019 Y 2020)

2. ACOGIMIENTO A LOS PLANES DE FORMALIZACIÓN, ART. 18.6 DEL RLIT, Y RESOLUCIONES DE INFRACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO DEL ART. 18.6 DEL RLIT (PERIODO 2006 - 2020)

III.- Modalidad de entrega de la información

Medio de entrega : CORREO ELECTRÓNICO(GRATUITO)