

INFORME N° 259 -2022-MTPE/2/14.1

PARA: **JUAN MARIANO NAVARRO PANDO**
Director General de Trabajo

DE: **KENNY DÍAZ RONCAL**
Director de Normativa de Trabajo

ASUNTO: Opinión técnica de Autógrafo de Ley, "Ley para la formalización, desarrollo y competitividad de los micro y pequeños emprendimientos"

REFERENCIA: Oficio N° 000105-2022-DP/SCM

FECHA: 11 de julio de 2022

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante el documento de la referencia, la Secretaría del Consejo de Ministros solicita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que emita opinión técnica sobre la Autógrafo de Ley, "Ley para la formalización, desarrollo y competitividad de los micro y pequeños emprendimientos" (en adelante, Autógrafo de Ley).
- 1.2 Conforme a lo previsto en el literal c) del artículo 64 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, la Dirección de Normativa de Trabajo tiene entre sus funciones emitir opinión técnica en materia de trabajo. Por tanto, esta Dirección procede a emitir la correspondiente opinión técnica en el marco de sus competencias.

II. BASE LEGAL

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y modificatorias (LOF del MTPE).
- 2.3. Ley N° 28015, Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa.
- 2.4. Decreto Legislativo N° 854, Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobre tiempo.
- 2.5. Decreto Legislativo N° 1086, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente.
- 2.6. Decreto Supremo N° 007-2002-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobre tiempo.
- 2.7. Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE, Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial.

- 2.8. Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (ROF del MTPE).

III. **SOBRE LA AUTÓGRAFA DE LEY**

- 3.1. La Autógrafa de Ley tiene por objeto establecer el marco normativo para la formalización, el desarrollo y competitividad de los micro y pequeños emprendimientos, como actores importantes en el crecimiento social y económico del país. En tal sentido, se señala que la finalidad de la ley es contribuir a la concreción del desarrollo personal y familiar, así como el acceso al empleo sostenible y digno.
- 3.2. Entre las novedades regulatorias de esta propuesta legislativa con relación al Decreto Legislativo N° 1086, Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y de acceso al empleo decente, y la Ley N° 30056, Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial, se encuentra lo siguiente: (i) acceso a la formalización, lo que incluye simplificación de los procedimientos de registro (Capítulo II) ; (iii) instrumentos para la promoción de los MYPE (Capítulo III); (iv) profesionalización, capacitación y asistencia técnica para los MYPE (Capítulo IV); entre otros.

IV. **ANÁLISIS**

a. Sobre el Régimen Laboral Especial aplicable a las MYPE y el principio de igualdad

- 4.1. En primer lugar, es de señalar que “*las características y definición del emprendimiento*” reguladas en el proyecto legislativo, contiene un texto similar al del Régimen Laboral Especial MYPE vigente:

Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial (Decreto Supremo 013-2013-PRODUCE)	Autógrafa de Ley
Artículo 5.- Características de las micro, pequeñas y medianas empresas Las micro, pequeñas y medianas empresas deben ubicarse en alguna de las siguientes categorías empresariales, establecidas en función de sus niveles de ventas anuales: - Microempresa: ventas anuales hasta el monto máximo de 150 Unidades Impositivas Tributarias (UIT). - Pequeña empresa: ventas anuales superiores a 150 UIT y hasta el monto máximo de 1700 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).	Artículo 8. Características y definición del emprendimiento El emprendimiento que cuenta con: 1. Ventas anuales hasta 150 unidades impositivas tributarias (UIT) se denomina microemprendimiento o microempresa. 2. Ventas anuales superiores a 150 UIT y hasta el monto máximo de 1700 unidades impositivas tributarias (UIT) se denomina pequeño emprendimiento o pequeña empresa.

- Mediana empresa: ventas anuales superiores a 1700 UIT y hasta el monto máximo de 2300 UIT. El incremento en el monto máximo de ventas anuales señalado para la micro, pequeña y mediana empresa podrá ser determinado por decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de la Producción cada dos (2) años. Las entidades públicas y privadas promoverán la uniformidad de los criterios de medición a fin de construir una base de datos homogénea que permita dar coherencia al diseño y aplicación de las políticas públicas de promoción y formalización del sector.	
---	--

- 4.2. En lo que respecta a la materia laboral, competencia del sector, se observa que se mantiene la tendencia de reducción de beneficios sociales en la búsqueda de la formalización. En ese sentido, observamos los siguientes cambios respecto al Régimen Laboral Especial vigente:

Materia	Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial (Decreto Supremo 013-2013-PRODUCE)	Autógrafa de Ley
Régimen Laboral Especial MYPE (Seguro de vida ley, derechos colectivos, utilidades, CTS, gratificaciones legales y mejora de las condiciones laborales)	Artículo 50.- Objeto Créase el Régimen Laboral Especial dirigido a fomentar la formalización y desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa, y mejorar las condiciones de disfrute efectivo de los derechos de naturaleza laboral de los trabajadores de las mismas. El Régimen Laboral Especial comprende: remuneración, jornada de trabajo de ocho (8) horas, horario de trabajo y trabajo en sobre tiempo, descanso semanal, descanso vacacional, descanso por días feriados, protección contra el despido injustificado. Los trabajadores de la Pequeña Empresa tienen derecho a un Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo a cargo de su	Artículo 46.- Régimen laboral especial 46.1. Se crea el régimen laboral especial dirigido a fomentar la formalización y desarrollo de los MYPE y mejorar las condiciones de disfrute efectivo de los derechos de naturaleza laboral de los trabajadores de las mismas. 46.2. El régimen laboral especial comprende: remuneración, jornada de trabajo de ocho (8) horas, horario de trabajo y trabajo en sobretiempo, descanso semanal, descanso vacacional, descanso por días feriados, protección contra el despido injustificado.

	empleador, cuando corresponda, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, modificatorias y normas reglamentarias; y a un seguro de vida a cargo de su empleador, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 688, Ley de Consolidación de Beneficios Sociales, y modificatorias. Para la Pequeña Empresa, los derechos colectivos continuarán regulándose por las normas del Régimen General de la actividad privada. Asimismo, el derecho a participar en las utilidades, de acuerdo con el Decreto Legislativo N° 892 y su Reglamento, sólo corresponde a los trabajadores de la pequeña empresa. Los trabajadores de la pequeña empresa tendrán derecho, además, a la compensación por tiempo de servicios, con arreglo a las normas del régimen común, computada a razón de quince (15) remuneraciones diarias por año completo de servicios, hasta alcanzar un máximo de noventa (90) remuneraciones diarias. Adicionalmente, los trabajadores de la pequeña empresa tendrán derecho a percibir dos gratificaciones en el año con ocasión de las Fiestas Patrias y la Navidad, siempre que cumplan con lo dispuesto en la normativa correspondiente, en lo que les sea aplicable. El monto de las gratificaciones es equivalente a media remuneración cada una. Los trabajadores y la Micro y Pequeña Empresa comprendidas en el Régimen Laboral Especial podrán pactar mejores condiciones laborales, respetando los derechos	<u>46.3 Los trabajadores de los pequeños emprendimientos tienen, además, derecho a:</u> a) Un seguro complementario de trabajo de riesgo a cargo de su empleador, cuando corresponda, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, modificatorias y normas reglamentarias. b) A los derechos colectivos, que continuarán regulándose por las normas del Régimen General de la Actividad Privada. c) Participar en las utilidades, de acuerdo con el Decreto Legislativo N° 892 y su reglamento. d) Compensación por tiempo de servicios, con arreglo a las normas del régimen común, computada a razón de quince (15) remuneraciones diarias por año completo de servicios, hasta alcanzar un máximo de noventa (90) remuneraciones diarias. e) Percibir dos gratificaciones en el año con ocasión de las Fiestas Patrias y la Navidad, siempre que cumplan con lo dispuesto en la normativa correspondiente, en lo que les sea aplicable. El monto de las gratificaciones es equivalente a media remuneración cada una. <u>46.3. Los trabajadores de los micro y pequeños emprendimientos</u> comprendidas en el régimen laboral especial podrán pactar mejores condiciones laborales, respetando los derechos reconocidos en el presente artículo.
--	---	---

	reconocidos en el presente artículo.	
Remuneración	Artículo 52.- Remuneración Los trabajadores de la microempresa comprendidos en la presente Ley tienen derecho a percibir por lo menos la Remuneración Mínima Vital. Con acuerdo del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo podrá establecerse, mediante Decreto Supremo, una remuneración mensual menor.	Artículo 48.- Remuneración <u>Los trabajadores de los microemprendimientos comprendidos en la presente ley</u> tienen derecho a percibir por lo menos la remuneración mínima vital.
Jornada y horario de trabajo	Artículo 53.- Jornada y horario de trabajo En materia de jornada de trabajo, horario de trabajo, trabajo en sobre tiempo de los trabajadores de la Microempresa, es aplicable lo previsto por el Decreto Supremo N° 007-2002-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 854, Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobre Tiempo, modificado por la Ley N° 27671; o norma que lo sustituya. En los Centros de trabajo cuya jornada laboral se desarrolle habitualmente en horario nocturno, no se aplicará la sobre tasa del 35%.	Artículo 49. - Jornada y horario de trabajo 49.1. En materia de jornada de trabajo, horario de trabajo, <u>trabajo en sobre tiempo de los trabajadores de los emprendimientos,</u> es <u>aplicable lo previsto por</u> el Decreto Supremo N° 007-2002-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 854, Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobre Tiempo, modificado por la Ley N° 27671; o norma que lo sustituya. 49.2. En los centros de trabajo cuya jornada laboral se desarrolle habitualmente en horario nocturno, no se aplicará la sobre tasa del 35%.
Descanso semanal obligatorio	Artículo 54.- El descanso semanal obligatorio El descanso semanal obligatorio y el descanso en días feriados se rigen por las normas del régimen laboral común de la actividad privada.	Artículo 50. - Descanso semanal obligatorio El descanso semanal obligatorio y el descanso en días feriados se rigen por las normas del régimen laboral común de la actividad privada.
Descanso vacacional	Artículo 55.- El descanso vacacional El trabajador de la Micro y Pequeña Empresa que cumpla el récord establecido en el artículo 10 del Decreto Legislativo N° 713, Ley de Consolidación de Descansos Remunerados de los Trabajadores sujetos al	Artículo 51. - Descanso vacacional El trabajador de <u>los MYPE</u> que cumpla el récord establecido en el artículo 10 del Decreto Legislativo N° 713, Ley de Consolidación de Descansos Remunerados de los Trabajadores sujetos al Régimen Laboral de la

	Régimen Laboral de la Actividad Privada, tendrá derecho como mínimo, a quince (15) días calendario de descanso por cada año completo de servicios. En ambos casos rige lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 713 en lo que le sea aplicable.	Actividad Privada, tendrá derecho como mínimo, a quince (15) días calendario de descanso por cada año completo de servicios. En ambos casos rige lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 713 en lo que le sea aplicable.
Despido injustificado	Artículo 56.- El despido injustificado El importe de la indemnización por despido injustificado para el trabajador de la microempresa es equivalente a diez (10) remuneraciones diarias por cada año completo de servicios con un máximo de noventa (90) remuneraciones diarias. En el caso del trabajador de la pequeña empresa, la indemnización por despido injustificado es equivalente a veinte (20) remuneraciones diarias por cada año completo de servicios con un máximo de ciento veinte (120) remuneraciones diarias. En ambos casos, las fracciones de año se abonan por dozavos.	Artículo 52. - Despido injustificado 52.1. El importe de la indemnización por despido injustificado <u>para el trabajador de los microemprendimientos</u> es equivalente a diez (10) remuneraciones diarias por cada año completo de servicios con un máximo de noventa (90) remuneraciones diarias. 52.2. En el caso del trabajador de <u>los pequeños emprendimientos</u>, la indemnización por despido injustificado es equivalente a veinte (20) remuneraciones diarias por cada año completo de servicios con un máximo de ciento veinte (120) remuneraciones diarias. En ambos casos, las fracciones de año se abonan por dozavos.
Indemnización especial por despido de trabajador para ser reemplazo	Artículo 61.- Disposición complementaria a la indemnización especial En caso de que un trabajador que goza de los derechos del régimen general sea despedido con la finalidad exclusiva de ser reemplazado por otro dentro del régimen especial, tendrá derecho al pago de una indemnización especial equivalente a dos (02) remuneraciones mensuales por cada año laborado, las fracciones de año se abonan por dozavos y treintavos, según corresponda. El plazo para accionar por la causal señalada caduca a los treinta (30) días de producido el despido,	Artículo 58.- Indemnización especial por despido de trabajador para ser reemplazo 58.1. En caso de que un trabajador que goza de los derechos del régimen general sea despedido con la finalidad exclusiva de ser reemplazado por otro dentro del régimen especial, tendrá derecho al pago de una indemnización especial equivalente a dos (02) remuneraciones mensuales por cada año laborado, las fracciones de año se abonan por dozavos y treintavos, según corresponda. El plazo para accionar por la causal señalada caduca a los treinta (30) días de producido el despido,

	correspondiéndole al trabajador la carga de la prueba respecto a tal finalidad del despido. La causal especial e indemnización mencionadas dejan a salvo las demás causales previstas en el régimen laboral general así como su indemnización correspondiente.	correspondiéndole al trabajador la carga de la prueba respecto a tal finalidad del despido. 58.2 La causal especial e indemnización mencionadas dejan a salvo las demás causales previstas en el régimen laboral general así como su indemnización correspondiente.
--	---	--

- 4.3. Al respecto, el artículo 103¹ de la Constitución Política establece que se pueden emitir leyes especiales siempre y cuando se legisle en función de la naturaleza de las cosas y no por la diferencia de las personas. Esta referencia cobra relevancia cuando se abordan los regímenes laborales especiales. En definitiva, este es el parámetro que debe considerarse para regular un régimen de esta naturaleza.
- 4.4. En efecto, si extrapolamos lo regulado por el artículo 103 de la Constitución al ámbito laboral, diremos que pueden crearse regímenes laborales especiales siempre que se atienda a la naturaleza particular de la prestación de servicio. Asimismo, se proscribe que la regulación especial se base en diferencias entre personas.
- 4.5. Como vemos, el mandato constitucional citado tiene una relación directa con el principio de igualdad. Por este principio, se podrá regular de manera particular solo cuando se reconozca una realidad laboral diferenciada en función de la naturaleza de la actividad.
- 4.6. Caso contrario, una praxis legislativa flexible del parámetro constitucional antes mencionado puede llevar a generar *"incertidumbre y desorganización en el ordenamiento laboral, además de plantear severas dudas respecto de su concordancia con el mencionado principio [de igualdad]"*².
- 4.7. El Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00029-2018-PI/TC sobre la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo contra la Ley N° 30745, Ley de la Carrera del Trabajador Judicial, ha señalado los criterios que deben ser evaluados para establecer si un régimen en especial podría ser considerado inconstitucional. Sobre el referido caso, se manifiesta que es inconstitucional por adolecer de razonabilidad y justificación que excluya a los trabajadores del Poder Judicial del ámbito de la Ley del Servicio Civil (Ley N° 30057).
- 4.8. En dicha sentencia, el Tribunal Constitucional considera que, si bien una exclusión del régimen general del Servicio Civil puede partir de una iniciativa del

¹ Constitución Política del Perú

Artículo 103.- Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho

Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de personas.

(...)

² BALBIN, Edgardo. Regímenes especiales en la legislación laboral peruana. En: Retos del Derecho del Trabajo Peruano. Nuevo proceso laboral. Regímenes especiales y Seguridad y Salud en el Trabajo. Lima: SPDTSS, 2010, p. 616.

legislador, dicha iniciativa debe ser razonable y debe justificar por qué determinados servidores no estarían bajo el alcance de la norma general. Justificación que exige la existencia objetiva de un carácter especial respecto de la prestación del servicio para un tratamiento diferenciado en relación al resto de servidores civiles. Al respecto, esta condición no se cumplió con la Ley N° 30745, por cual, los trabajadores del Poder Judicial deben regirse por la ley general, pues no hay justificación para tratarlos de manera diferente de los demás servidores públicos.

- 4.9. En tal sentido, señala el Tribunal Constitucional que deben considerarse dos categorías jurídico constitucionales como son la diferenciación y discriminación. La primera es legítima, mientras que la segunda no lo es por entrañar un trato diferente y arbitrario.
- 4.10. El Tribunal Constitucional concluye que la Ley de Carrera del Trabajador Judicial es inconstitucional al carecer de razonabilidad para excluir a los trabajadores del Poder Judicial de los alcances de la Ley del Servicio Civil y por abordar una materia reservada a otro poder del Estado (Poder Ejecutivo).
- 4.11. Si bien la sentencia antes comentada ha sido emitida en el ámbito del empleo público, encuentra un símil en el sector privado, en el cual la creación de un régimen laboral especial también debe tener presente la salvaguarda del principio de igualdad bajo los criterios que ha establecido el supremo interprete de la Constitución. Dicho criterio debe ser ampliamente analizado en el proyecto legislativo a fin de determinar su viabilidad.
- 4.12. En concordancia con lo señalado precedentemente, queda claro que, en cuanto a los regímenes laborales especiales, estos no pueden basarse en el “capricho del legislador”³ sino que deben establecerse respetando el principio de igualdad incluyendo las características del mismo conforme a las categorías antes señaladas, establecidas por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 00029-2018-PI/TC.
- 4.13. No obstante, el parámetro establecido por el Tribunal Constitucional, existen una diversidad de regímenes que se amparan en criterios promocionales, buscando resolver así la informalidad. Este es el caso del Régimen Laboral Especial de las MYPE, en el cual no se siguió el referido parámetro constitucional, toda vez que la finalidad era la formalización y promoción de las pequeñas empresas, dispuesto por el artículo 59 de la Constitución.
- 4.14. En ese contexto, el razonamiento que se encuentra detrás del Régimen Especial Laboral de las MYPE es que la reducción de los denominados “costos laborales” permitiría “*incrementar el empleo sostenible*”. De esta manera, siguiendo a Baylos y Pérez Rey, se estaría trasladando la responsabilidad por la falta de empleo al sistema de protección de los derechos laborales, bajo la presunción de que éste último genera un impacto económico negativo en las empresas⁴.

³ Ojeda, A. “Las relaciones laborales especiales: una perspectiva unitaria”. En: Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica. N° 1, 1990. Pág. 94.

⁴ Antonio Baylos y Joaquín Pérez Rey. El despido o la violencia del poder privado. Madrid: Trotta, 2009.

- 4.15. Al respecto, es importante señalar que, no se cuenta con evidencia fáctica que respalde la hipótesis que sostiene que para la promoción del empleo es necesaria una reducción de beneficios sociales.
- 4.16. Por otro lado, considerando que han transcurrido casi más de dos décadas de la creación de este régimen especial (desde el 2003), corresponde realizar una evaluación de dicha medida, conforme lo señala el artículo 27 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM:

“Artículo 27.- Evaluación

Las políticas nacionales se evalúan en su diseño, implementación y resultado; y, según corresponda, pueden ser objeto de evaluaciones de impacto que determinen sus efectos en el bienestar de la ciudadanía”

- 4.17. Asimismo, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, en su Guía de Políticas Nacionales, ha señalado como Etapa 4 el seguimiento y la evaluación de los resultados; este último tiene por objetivo determinar los cambios entre la situación inicial y final.
- 4.18. En esa misma línea, la OIT señala que la formulación de políticas públicas nacionales de empleo no finaliza con la promulgación de la legislación, sino que las preguntas que se deben plantear a continuación son si la iniciativa ha logrado sus objetivos, cuáles han sido sus efectos y si se requieren cambios de política⁵.
- 4.19. Tomando en cuenta lo señalado precedentemente, esta Dirección recomienda al legislador realizar una evaluación del Régimen Especial Laboral de las MYPE apostando por un régimen que promueva los derechos fundamentales laborales.

b. El principio de progresividad de los derechos laborales

- 4.20. De acuerdo con el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual resulta aplicable en virtud de lo dispuesto por la Cuarta Disposición Final Transitoria de la Constitución, el Estado se encuentra comprometido a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.
- 4.21. Asimismo, el artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pacto de San Salvador), señala que el Estado se compromete a adoptar las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el referido Pacto.
- 4.22. De esta manera, encontramos que el principio de progresividad de los derechos, exige que el Estado ejecute las medidas necesarias, hasta el máximo de sus recursos, a fin de que se garantice el pleno goce de los derechos.

⁵ Organización Internacional del Trabajo. Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo. Ginebra: OIT, 2012, página 47.

- 4.23. Al respecto, el Tribunal Constitucional señala que este principio tiene dos sentidos, la gradualidad y el progreso:

“La noción de progresividad abarca dos sentidos complementarios: por un lado, el reconocimiento de que la satisfacción plena de los derechos establecidos en el Pacto supone una cierta gradualidad. Así, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresa en su Observación General 3 que “el concepto de realización progresiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente no podrá lograrse en un periodo corto de tiempo (...)” “Sin embargo (...) el hecho de que el Pacto prevea que la realización requiere un cierto tiempo o, en otras palabras, sea progresiva, no debe ser malinterpretada en el sentido de privar a la obligación de todo contenido significativo. Se trata por un lado de un mecanismo necesariamente flexible, que refleja las realidades del mundo real y las dificultades que representa para todo país el aseguramiento de la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otro lado, la frase debe ser leída a la luz del objetivo general (...) es decir, el establecimiento de obligaciones claras a los Estados Parte al respecto de la plena realización de los derechos en cuestión. Por ende, impone la obligación de moverse tan rápida y efectivamente como sea posible hacia la meta” (párr. 9). De allí que la noción de progresividad implique un segundo sentido, es decir, el de progreso, consistente en la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.”⁶

- 4.24. Como consecuencia de este principio de progresividad, el Estado se encuentra obligado a una búsqueda constante del pleno goce de los derechos laborales. En ese sentido, considerando que el Régimen Laboral Especial de las MYPE se encuentra vigente desde el 2003, corresponde que el Estado ejecute todos sus recursos, a fin de proporcionarles una mayor protección laboral a los trabajadores sujetos a dicho régimen.
- 4.25. Asimismo, sobre la legislación laboral aplicable al sector MYPE, debe tenerse en cuenta que la Organización Internacional de Trabajo ha señalado lo siguiente en la Recomendación N° 189, Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas:

“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 asegura una protección y condiciones de trabajo adecuadas para sus trabajadores;

⁶ Cita encontrada en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00021-2014-PI/TC, fj. 31.

(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.”

- 4.26. Por lo cual, la legislación adaptada a la MYPE debería hacerse sin reducir los niveles de protección y en consulta con los interlocutores sociales⁷, buscando la progresividad de los derechos laborales, conforme lo señala la Convención Americana de Derechos Humanos.
- 4.27. Sobre el particular, no se evidencia en el Expediente sobre la Autógrafa de Ley (el cual se encuentra en el Sistema Virtual del Congreso de la República) que se haya realizado (i) un análisis sobre si el Régimen Especial Laboral MYPE permitió alcanzar la formalización laboral, (ii) ni la consulta a los interlocutores sociales, conforme recomienda la OIT.
- 4.28. Por tanto, considerando que el Estado tiene el deber de garantizar la plena eficacia de los derechos laborales, esta Dirección recomienda al legislador evaluar la propuesta legislativa, a fin de determinar si ésta se encuentra acorde al principio de progresividad. Asimismo, se recomienda tener en cuenta la recomendación de la OIT, a fin de contar con una propuesta legislativa que recoja los aportes y apreciaciones de los actores involucrados, en especial, de los trabajadores.

V. CONCLUSIONES

- 5.1. En mérito de lo expuesto, en lo que respecta a la materia laboral, SÍ TENEMOS OBSERVACIONES sobre la Autógrafa de Ley, debido a que se mantiene la tendencia a la reducción de beneficios laborales sin haber evaluado que dicho régimen se encuentra vigente desde el año 2003.
- 5.2. Al respecto, conforme se ha señalado párrafos atrás, no se cuenta con evidencia fáctica que respalde la hipótesis que sostiene que, para la promoción del empleo, es necesaria una reducción de beneficios sociales. En esa medida, no se aprecia un argumento que justifique la necesidad de mantener dicho régimen precario en términos de derechos laborales. Por lo cual, se recomienda al legislador realizar una evaluación del Régimen Especial Laboral de las MYPE apostando por un régimen que promueva los derechos fundamentales.
- 5.2. Finalmente, esta Dirección recomienda al legislador evaluar la propuesta legislativa, a fin de determinar si ésta se encuentra acorde al principio de progresividad. Asimismo, se debe tener en cuenta la recomendación de la OIT,

⁷ Organización Internacional del Trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo N° 104, Comisión sobre las PYME y la Creación de Empleo, 2015, página 3.



PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

*"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL"*

a fin de contar con una propuesta legislativa que recoja los aportes y apreciaciones de los actores involucrados, en especial, de los trabajadores.

VI. RECOMENDACIÓN

Se recomienda que el presente informe sea puesto a consideración de la Dirección General de Trabajo, a fin de que previo visto bueno de la misma, continúe el trámite correspondiente.

Atentamente,

KENNY DÍAZ RONCAL
DIRECTOR DE NORMATIVA DE TRABAJO

H.R. I-113885-2022
KDR/vjp