



Universidad Nacional

**SAN LUIS GONZAGA**



## **Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional**

Esta licencia permite a otras distribuir, combinar, retocar, y crear a partir de su obra de forma no comercial y, a pesar que son nuevas obras deben siempre rendir crédito y ser no comerciales, no están obligadas a licenciar sus obras derivadas bajo los mismos términos.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



UNIVERSIDAD NACIONAL "SAN LUIS GONZAGA"

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA

"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"



....

## EVALUACION DE ORIGINALIDAD

# CONSTANCIA

El que suscribe, deja constancia que se ha realizado el análisis con el software de verificación de similitud de **TESIS**, cuyo título es:

**INCREMENTO DE LA INFORMALIDAD EN LAS MYPES Y SU IMPLICANCIA EN EL INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS LABORALES EN LA PROVINCIA DE ICA, AÑO 2023-2024**

Presentado por:

**QUISPE GUERRA KEREN JAZMIN**

Que, conforme al informe automatizado de originalidad emitido por el Operador del Programa Informático Evaluador de Originalidad de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la UNICA, se concluye que;

**El resultado obtenido es del 1% por el cual se le otorga el calificativo APROBADO, según Reglamento de Evaluación de la Originalidad**

Para dar fe, se adjunta al presente el reporte de similitud de las bases de datos de Ithenticate.

Ica, 19 de Marzo del 2026

UNIVERSIDAD NACIONAL "SAN LUIS GONZAGA"  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA  
DIRECCIÓN DE UNIDAD DE INVESTIGACIÓN



  
Dra. ROSALINA TRAVEZAN MOREYRA  
**DIRECTORA**

**UNIVERSIDAD NACIONAL “SAN LUIS GONZAGA”**

**VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA**



**TESIS**

**“INCREMENTO DE LA INFORMALIDAD EN LAS MYPES Y SU  
IMPLICANCIA EN EL INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS  
LABORALES EN LA PROVINCIA DE ICA, AÑO 2023-2024”**

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN**

**Sociedad, Desarrollo Sostenible, Políticas Públicas Y Ambientales**

**Para optar el Título Profesional de Abogado**

**Bach. QUISPE GUERRA, Keren Jazmín**

**ICA – PERU  
2025**

### **DEDICATORIA:**

Esta tesis está dedicada en primer lugar, a Dios, por iluminar mi camino, fortalecer mi fe y brindarme la fortaleza necesaria para no rendirme en los momentos más difíciles de este proceso.

Asimismo, a mis padres, por su amor incondicional, sacrificio constante y apoyo permanente, quienes han sido mi mayor inspiración y el pilar fundamental para alcanzar uno de los anhelos mas importantes de mi vida profesional.

## AGRADECIMIENTOS

Al culminar una de las etapas más significativas de mi vida profesional, deseo expresar mi más profundo agradecimiento a todas las personas que, de una u otra manera, hicieron posible que este sueño se hiciera realidad. A quienes caminaron a mi lado, brindándome inspiración, apoyo y fuerza constante, mi mención especial para DIOS, mis padres y mis hermanos, por su apoyo incondicional y guía en cada paso.

A las autoridades de la Alta Dirección de la Universidad Nacional “San Luis Gonzaga”, por liderar con compromiso y responsabilidad, asegurando una institución que cumple con los estándares de Licenciamiento y nos permite formarnos con excelencia.

Al Dr. Wenceslao Miguel Quispe Segovia, Decano Titular de la Facultad de Derecho y Ciencia Política, así como a todas las Autoridades, y Servidores Administrativos por su constante apoyo y dedicación a nuestra formación profesional”.

A los docentes de la Facultad, quienes con esfuerzo, compromiso y dedicación nos han guiado y motivado para alcanzar nuestras metas académicas y profesionales.

Al Dr. Marco Antonio Velásquez Cabrera, en su calidad de asesor, por su paciencia, orientación y preocupación constante para que esta investigación se lleve a cabo con éxito.

Y finalmente, a mis compañeras, compañeros del aula, con quienes compartí seis años de estudio, retos y aprendizaje, en constante búsqueda de nuestro crecimiento y desarrollo profesional.

# ÍNDICE DE CONTENIDOS

CARATULA.....	
DEDICATORIA .....	ii
AGRADECIMIENTOS.....	iii
INDICE.....	iv
RESUMEN.....	vii
ABSTRACT.....	viii
I. INTRODUCCIÓN.....	09
<b>II. ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....</b>	<b>19</b>
2.1. Tipo, nivel y diseño de investigación .....	19
2.2. Población, muestra y muestreo.....	20
2.3. Técnica e instrumento de investigación.....	21
III. RESULTADOS.....	23
IV. DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	38
V. CONCLUSIONES .....	44
VI. RECOMENDACIONES.....	45
VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	46
VIII. ANEXOS.....	48

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla I: Variable: INCREMENTO DE LA INFORMALIDAD EN LAS MYPES	23
Tabla II: Dimensión: Evasión tributaria.	25
Tabla III: Dimensión: Barreras burocráticas.	27
Tabla IV: Variable: INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS LABORALES	29
Tabla V: Dimensión: Inestabilidad laboral.	31
Tabla VI: Dimensión: Desprotección Laboral.	33
Tabla VII: Prueba de normalidad	34

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Variable: INCREMENTO DE LA INFORMALIDAD EN LAS MYPES	23
Figura 2: Dimensión: Evasión tributaria.	25
Figura 3: Dimensión: Barreras burocráticas.	27
Figura 4: Variable: INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS LABORALES	29
Figura 5: Dimensión: Inestabilidad laboral.	31
Figura 6: Dimensión: Desprotección Laboral.	33

## RESUMEN

El objetivo de esta investigación fue analizar la relación entre el incremento de la informalidad en las micro y pequeñas empresas (MYPES) y el incumplimiento de las normas laborales en la provincia de Ica durante el periodo 2023-2024. La informalidad, reflejada en prácticas como la evasión tributaria, la ausencia de registros contables y la falta de formalización contractual, constituye un obstáculo para el ejercicio de derechos laborales y limita la eficacia de los mecanismos legales destinados a garantizar condiciones de trabajo adecuadas.

El estudio fue de tipo básico, con nivel correlacional y diseño descriptivo-correlacional, enmarcado en un enfoque sociológico-funcional. La población estuvo conformada por trabajadores y propietarios de MYPES en la provincia de Ica, de los cuales se seleccionó una muestra representativa. Para la recolección de datos se empleó la técnica de la encuesta, a través de dos cuestionarios: uno para identificar la informalidad en las MYPES y otro para analizar el incumplimiento de las normas laborales.

Los resultados evidenciaron una relación directa entre la informalidad empresarial y la vulneración de derechos laborales, especialmente en lo relativo a la seguridad social, la estabilidad en el empleo y la protección frente a riesgos. En conclusión, la informalidad constituyó un factor decisivo en el debilitamiento de la protección laboral, lo que evidencia la necesidad de implementar políticas y estrategias de formalización progresiva que fortalezcan la sostenibilidad económica de las MYPES y el respeto al marco legal vigente.

**PALABRAS CLAVE:** Informalidad laboral, MYPES, normas laborales, Ica, formalización.

## **ABSTRACT**

The objective of this research was to analyze the relationship between the increase in informality within micro and small enterprises (MSEs) and the non-compliance with labor regulations in the province of Ica during the period 2023–2024. Informality, reflected in practices such as tax evasion, the absence of accounting records, and the lack of formal employment contracts, constitutes an obstacle to the exercise of labor rights and limits the effectiveness of legal mechanisms designed to ensure adequate working conditions.

The study was basic in nature, with a correlational level and a descriptive–correlational design, framed within a sociological–functional approach. The population consisted of workers and owners of MSEs in the province of Ica, from which a representative sample was selected. For data collection, the survey technique was used, through two questionnaires: one to identify the increase in informality in MSEs and another to analyze non-compliance with labor regulations.

The final results showed a direct relationship between business informality and the violation of labor rights, especially regarding social security, job stability, and protection against risks. In conclusion, informality was a decisive factor in weakening labor protections, clearly demonstrating the need to implement policies and strategies for progressive formalization that strengthen the economic sustainability of MSEs and ensure compliance with the current legal framework.

**KEYWORDS:** Labor informality, MSEs, labor regulations, Ica, formalization.

## **I. INTRODUCCIÓN**

La informalidad en las micro y pequeñas empresas (MYPES) constituye un fenómeno global que limita el desarrollo económico y social. En el ámbito internacional, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado que en los países en vías de desarrollo más del 60 % de la población ocupada se encuentra en condiciones de informalidad, lo que genera precariedad laboral, falta de acceso a la seguridad social y pérdida de derechos fundamentales. En América Latina, naciones como Bolivia, Ecuador y Colombia presentan altos índices de informalidad en las MYPES, lo que refleja una débil cultura de formalización y escasa fiscalización estatal.

En el contexto nacional, el Perú enfrenta una de las tasas más elevadas de informalidad en la región. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), aproximadamente 7 de cada 10 trabajadores laboran en condiciones de informalidad, siendo las MYPES el sector donde esta problemática es más evidente. La falta de acceso a créditos, la evasión tributaria y las barreras burocráticas son factores que impulsan el incremento de la informalidad en estas unidades económicas.

A nivel regional y local, la provincia de Ica no es ajena a esta realidad. Pese a su dinamismo económico y al crecimiento de sectores productivos como la agroindustria y el comercio, persisten elevados índices de informalidad en las MYPES, especialmente en los años 2023 y 2024. Esta situación ha ocasionado que un importante número de trabajadores se desempeñe sin contratos formales, sin cobertura de seguridad social y sin estabilidad laboral.

Por otro lado, el incumplimiento de las normas laborales se presenta como la consecuencia directa de la informalidad. En el plano internacional, estudios evidencian que los trabajadores informales carecen de protección en materia de jornada, remuneración mínima y seguridad social. En el Perú, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) ha identificado que el incumplimiento de los derechos laborales se concentra en las MYPES, donde la fiscalización resulta insuficiente. En Ica, el incumplimiento se refleja en la ausencia de contratos escritos, la evasión de pagos de beneficios sociales y la falta de registro en planillas.

Ante esta problemática, la presente investigación tiene como propósito analizar la relación entre el incremento de la informalidad en las MYPES y el incumplimiento de las normas laborales en la provincia de Ica, durante el periodo 2023-2024. El estudio busca explicar

cómo la evasión tributaria y las barreras burocráticas contribuyen al incremento de la informalidad y, en consecuencia, a la vulneración de los derechos laborales.

Con un enfoque descriptivo-correlacional y sociológico-funcional, este trabajo aspira a generar un aporte académico y práctico que sirva de base para proponer estrategias que fortalezcan la formalización de las MYPES, sin afectar su sostenibilidad económica.

En lo que corresponde a los *Antecedentes Internacionales* tenemos a:

Figuroa et.al. (2024) “en su investigación tuvieron como objetivo examinar la relación entre el índice de vulnerabilidad del empleo (IV) y la informalidad laboral en Ecuador durante los años 2018, 2019 y 2021, mediante una metodología de enfoque cualitativo”; el análisis documental llega a la conclusión que: “En Guayas, la informalidad afecta al 50% de la población empleada en 2021. Guayaquil, su capital, registra las mayores tasas, predominando el comercio informal en actividades como la venta de alimentos, bebidas y productos de limpieza, utilizadas como medios de supervivencia. (p. 52) Las políticas públicas deben enfocarse en mejorar las condiciones socioeconómicas, elevar el nivel educativo, promover incentivos para la formalización laboral, crear oportunidades para jóvenes mediante formación dual, facilitar financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas y fortalecer la cultura tributaria para impulsar el desarrollo económico”.

Villalta S. y Monroy B. (2025) “el propósito de su investigación fue analizar la flexibilización normativa laboral y su escaso impacto en la reducción de la informalidad laboral en el Perú, cuya metodología empleada fue de enfoque descriptivo, cuantitativo y comparativo, el análisis documental llega a la conclusión que: La elevada carga fiscal impulsa la informalidad en las PYMEs, que al enfrentar dificultades para cumplir obligaciones tributarias y administrativas, abandonan el sistema formal, reduciendo la base tributaria y limitando su acceso a financiamiento, redes comerciales y programas de apoyo gubernamental. (p.290) Es esencial establecer un marco normativo que fomente la formalidad y minimice las barreras de ingreso al sistema fiscal, buscando un equilibrio entre la recaudación tributaria y la sostenibilidad de las empresas”.

Arias et.al (2022) “quien en su estudio que realizo tuvo por objetivo elaborar y proponer alternativas de solución que contribuyan a reducir la informalidad empresarial y tributaria de las diversas empresas en el municipio de Quibdó, con una metodología de enfoque cuantitativo, permitiendo llegar así a la conclusión: Se identificó que muchas empresas ingresan al mercado sin constituirse legalmente debido a deficiencias

administrativas y contables, lo que contribuye a la evasión fiscal; las causas incluyen mala gestión, falta de capacitación, desconocimiento de normas tributarias y obligaciones empresariales. (p. 40) Es fundamental que toda persona natural o jurídica reciba asesoría legal y tributaria durante la planificación estratégica, para conocer sus obligaciones al constituir una empresa, esto contribuye a la recaudación tributaria, destinada a inversiones en salud, educación e infraestructura”.

En cuanto a los *Antecedentes Nacionales* se consideraron a:

Ñeco B. (2024) “el propósito de su investigación fue analizar la flexibilización normativa laboral y su escaso impacto en la reducción de la informalidad laboral en el Perú, cuya metodología empleada fue cualitativa, el análisis documental llega a la conclusión que: la formalización laboral, especialmente en micro y pequeñas empresas, sigue siendo un desafío, aunque existe un régimen especial, sus medidas son insuficientes, por ello, se requieren beneficios concretos que impulsen a empresarios y trabajadores informales a una transición rápida y sostenible”. (p.41) Es necesario optimizar la fiscalización laboral evaluando la producción empresarial para verificar su rubro y evitar distorsiones en datos como número de trabajadores o sector. Esto garantizará reportes precisos ante SUNAT y reducirá la informalidad laboral.

Blancos I. (2024) “la investigación tuvo por objetivo establecer cómo la formalización influye en el cumplimiento de las obligaciones fiscales electrónicas de las MYPES del sector hotelero en la ciudad de Juliaca durante el año 2022; con una metodología de tipo básica, con un diseño no experimental y transversal; teniendo como resultado que: Se evaluó cómo la formalización influyó en el cumplimiento de las obligaciones fiscales electrónicas de las MYPES del sector hotelero en Juliaca durante 2022, la prueba de Rho Spearman arrojó un coeficiente de 0,126, evidenciando una correlación positiva. (p. 49) Aunque las normas de formalización resultan atractivas para personas y empresas, la burocracia persiste como un obstáculo, por ello, las entidades responsables deben optimizar su eficiencia, especialmente los servidores encargados, para facilitar el proceso y promover la formalización”.

Utia V. (2024) “quien en su estudio que realizo tuvo por objetivo identificar los factores que provocan el incumplimiento de las obligaciones laborales por parte de los empleadores en las MYPES formales del sector ferretero de Tingo María; donde se empleó una metodología de enfoque cualitativo a un nivel descriptivo-explicativo, permitiendo

llegar así a la siguiente conclusión; el incumplimiento laboral en las MYPES se debe principalmente a la irresponsabilidad de los empleadores y al desconocimiento de los derechos laborales por parte de los trabajadores, muchos empleadores incumplen la normativa, omiten seguros de salud y limitan información sobre los derechos laborales”. (p.55) Los organismos gubernamentales deben reforzar la fiscalización laboral en las MYPES del sector ferretero, incrementando la frecuencia y profundidad de las inspecciones para asegurar el cumplimiento de normativas sobre seguros sociales, salarios justos y derechos laborales fundamentales.

Vega R. y Barreros G. (2023) “cuyo propósito de estudio fue crear una consultoría que brinde apoyo y asesoría a las MYPES durante su proceso de formalización, con una investigación profunda al público y teniendo como resultado que”: “En el Perú la informalidad es elevada, y está vinculada a un bajo nivel de cultura tributaria, la complejidad de los trámites desmotiva la formalización; además, la falta de información y capacitación del estado limita el conocimiento sobre los procesos que se deben realizar y sus beneficios”. (p. 25) La informalidad está normalizada en la sociedad y demanda mayor concientización y fortalecimiento de la educación tributaria, aunque la información está disponible, son pocos los que muestran interés o tienen la capacidad para comprenderla adecuadamente.

En lo correspondiente a los *Antecedentes Regionales o Locales*, tenemos a:

Chuquispuma (2019) quienes centraron su indagación en “analizar la relación entre la informalidad de las MYPES y el desarrollo socioeconómico en la provincia de Chincha, cuya investigación fue no experimental, descriptivo correlacional, permitiendo llegar al desenlace”: “La informalidad representa un problema significativo para la municipalidad de Chincha, aunque la localidad ha experimentado cambios comerciales, estos no se reflejan en la formalización, ya que más del 50% de los comercios permanecen informales, mostrando adaptación y comodidad en esta condición no formalizada”. (p.88) Las entidades encargadas de autorizar y sancionar a empresas sin licencia deben impulsar campañas de formalización, facilitar el proceso y establecer plazos claros; tras dichos plazos, deberán sancionar a las empresas que no hayan regularizado su situación.

Fajardo M. (2023). El propósito de su investigación fue “determinar la relación entre la informalidad y el financiamiento de las personas con Mypes en el distrito de Ica,

2023”. La metodología empleada fue de enfoque cuantitativo, con diseño no experimental – transversal y nivel correlacional. El análisis documental concluyó que: “A mayor nivel de informalidad también se encontrará un alto nivel de necesidad de acceso al financiamiento”. (p.38) “Es esencial que las autoridades locales implementen políticas que fomenten la formalización de las MYPES, facilitando su acceso a financiamiento y asegurando el cumplimiento de las normativas laborales”.

Sánchez Mayta, E. J. (2024). El propósito de su investigación fue “detallar las estrategias destinadas a formalizar los negocios informales de micro y pequeñas empresas del sector mueblero en la provincia de Chincha, Ica”. La metodología empleada fue de enfoque cuantitativo, con diseño no experimental y análisis descriptivo. El análisis documental concluyó que: “La formalización tributaria de los emprendedores informales en el sector mueblería de la provincia de Chincha, Ica, muestran que el 60 % de los dueños de las MYPE no utilizan estrategias tributarias para la formalización y el 40 % sí las utiliza. (p.111) Es fundamental que las autoridades locales y regionales implementen políticas públicas que faciliten la transición de las MYPES informales hacia la formalidad, ofreciendo incentivos y reduciendo barreras burocráticas”.

En lo que corresponde las *Bases Teóricas* se han considerado a:

Moran J. (2023) señala:

“El análisis de los trámites administrativos en el centro de abastos de Lima Norte revela que estos procedimientos son críticos en la formalización de las MYPES, se identificó que la complejidad, el tiempo y los costos involucrados representan obstáculos significativos para su legalización y adecuación al marco regulatorio; la falta de claridad en los requisitos desmotiva a los empresarios, fomentando la informalidad y sus consecuencias negativas a nivel empresarial, económico y social. Por ello, se destaca la urgencia de implementar políticas que simplifiquen y agilicen dichos procesos, promoviendo la formalización y el crecimiento sostenible de las MYPES, esto fortalecería el centro de abastos y contribuiría a mejorar las condiciones laborales y económicas del país”. (p.24).

Desde la perspectiva del presente estudio, este aporte es fundamental porque visibiliza la relación entre trámites administrativos complejos e incremento de la

informalidad, lo cual se conecta directamente con el incumplimiento de las normas laborales.

Bazán C. (2022) sostiene que:

“Se evaluó el impacto de la informalidad en las MYPES entre 2019 y 2021, identificando incumplimientos en jornadas, remuneraciones y contratos laborales. Esto vulnera los derechos de los trabajadores y expone a los empleadores a riesgos legales, como sanciones económicas o procesos judiciales, especialmente durante fiscalizaciones, por la falta de suscripción o reemplazo adecuado de contratos laborales”. (p.71).

Este aporte resulta relevante porque respalda la hipótesis de que la informalidad se asocia directamente con prácticas de incumplimiento laboral que debilitan la protección de los trabajadores.

Gómez A. y Quispe R. (2024) señalan:

“En 2023, en Moquegua, se confirmó que la cultura tributaria influye significativamente en la formalización de las MYPES, explicando que el 48.3% de los representantes presenta un nivel medio de cultura tributaria y el 40.3% una percepción alta, reflejando actitudes positivas hacia la formalización”. (p.54).

En este caso, el aporte evidencia que no solo los trámites administrativos, sino también los factores culturales y de percepción, impactan en la decisión de formalizarse, lo cual influye indirectamente en el cumplimiento laboral.

Kamichi M. (2023) que señala:

“En Perú, la informalidad laboral se vincula con pobreza, baja productividad, ingresos limitados y escaso nivel educativo, su origen radica en la falta de empleos adecuados frente al crecimiento de la PEA; superarla requiere estimular la demanda mediante mayor gasto público y una reforma tributaria que incremente la recaudación fiscal”. (p.15).

Este planteamiento es clave, ya que sitúa la informalidad en un marco estructural y económico, lo que permite comprender cómo sus efectos repercuten en las condiciones laborales de las MYPES a nivel nacional.

El **Problema General** quedo formulado de la siguiente manera: ¿Existe relación entre incremento de la informalidad en las MYPES y el incumplimiento de las normas laborales en la Provincia de Ica, año 2023-2024?

Los **Problemas Específicos** fueron: **Problema Específico 1:** ¿Se establece una relación entre el incremento de la informalidad en las MYPES por evasión tributaria y la inestabilidad laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024?; **Problema Específico 2:** ¿Cuál es la relación entre el incremento de la informalidad en las MYPES por barreras burocráticas y la desprotección laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024?

“La investigación realizada se justifica legalmente porque ha tomado en consideración: en lo que corresponde a la **Justificación Legal:**

- Constitución de 1993.
- Ley 30220, Ley Universitaria.
- Estatuto de la UNICA.
- Resolución Rectoral 029-2021-R, Líneas de Investigación UNICA.
- Resolución Rectoral 048-2021-R, Reglamento de Grados y Títulos UNICA.
- Resolución Rectoral 1320-2021-R, Guía para la Elaboración de Proyecto de Tesis.
- Código Civil sus normas complementarias para realizar labores no subordinadas y bajo responsabilidad del titular.
- Ley 29497 – Nueva Ley Procesal de Trabajo.
- Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo 003-97 TR.
- Ley N° 28015 - Publicada el 03 de julio de 2003 Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa.
- D.S. N.º 217-2023-EF que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31677 Ley que crea el Registro Nacional de las Micro y Pequeñas Empresas (MYPE) acreedoras del Estado.
- Ley N° 31677, Ley que crea el Registro Nacional de las Micro y Pequeñas Empresas (MYPE) acreedoras del Estado.
- Ley N° 32353, Ley Para La Formalización, Desarrollo Y Competitividad De La Micro Y Pequeña Empresa – MYPE”

### **En lo que corresponde a la Justificación Teórica:**

Se tomó en cuenta la amplia información proporcionada por libros, revistas, blogs y sitios web de instituciones privadas y públicas, lo que respalda teóricamente la investigación y contribuye a su fundamentación académica con fuentes diversas y actualizadas. En lo que corresponde a la **Justificación Práctica**, La investigación realizada será de gran utilidad para: Microempresario o Pequeño Empresario, funcionarios de Sunafil, trabajadores informales y emprendedores. En cuanto a la **Justificación Metodológica**, Se ha delimitado en una Investigación Básica por su Finalidad; por su Nivel de Profundidad correspondió a una Correlacional, por su relación con el Derecho se enmarcó dentro de las investigaciones sociológicas-funcionales ya que el contexto que se ha tomado en cuenta es la Provincia de Ica, durante el periodo 2023 2024; se tomó en cuenta el Diseño Descriptivo-Correlacional para establecer el análisis con las variables en estudio. Asimismo, se consideró una determinada población, de la cual se extrajeron los individuos que conformaron la muestra representativa; del mismo modo, se utilizó la Encuesta como Técnica de Recolección de Datos, empleándose como Instrumentos de Recolección de Datos dos cuestionarios: uno sobre Incremento de la informalidad en las MYPES y otro sobre Incumplimiento de las normas laborales, además, se llevó a cabo un conjunto de acciones para procesar la información recogida.

Por todo lo expuesto, la realización del presente Trabajo de Investigación está plenamente justificada, ya que responde a los argumentos planteados y su relevancia académica, permitiendo un análisis sólido y fundamentado sobre la temática abordada.

### **Importancia de la Investigación**

La investigación fue de vital importancia debido a la creciente preocupación por los niveles de informalidad que afectan directamente el cumplimiento de las normas laborales en la Provincia de Ica; el estudio se realizó para identificar y analizar los factores que han generado el incremento de la informalidad en las MYPES; además, se evaluaron las consecuencias que este fenómeno tiene en el incumplimiento de normas laborales, tales como la falta de contratos formales, la inobservancia de derechos laborales y la carencia de seguridad social. Por ello, comprender estas causas y efectos resultó fundamental para proponer soluciones viables que promuevan la formalización

y mejoren las condiciones laborales en la Provincia. Así mismo, con este estudio se buscó generar información relevante que permita a los entes reguladores, autoridades locales, y empresarios de la Provincia de Ica adoptar estrategias efectivas para disminuir la informalidad en las MYPES, para así proteger los derechos laborales y promover una cultura empresarial orientada al cumplimiento de las normas laborales vigentes. La investigación se llevó a cabo mediante un enfoque cuantitativo, utilizando la técnica de encuestas, a través de dos cuestionarios: uno sobre el Incremento de la informalidad en las MYPES y otro sobre el Incumplimiento de las normas laborales. Esto permitió obtener una visión amplia y profunda sobre la situación actual de la informalidad en las MYPES y su relación con el incumplimiento de las normas laborales. La investigación se centró en la Provincia de Ica, y consideró los datos y acontecimientos ocurridos en el periodo 2023-2024, abarcando sus principales provincias y distritos donde se concentra una alta actividad de MYPES, priorizando aquellos sectores económicos con mayor incidencia de informalidad, como el comercio, la agricultura y los servicios; para finalizar, se establecieron fases de recolección, análisis e interpretación de la información, asegurando una investigación rigurosa y objetiva. En todo lo expuesto descansa la relevancia del estudio que se ha realizado.

El **Objetivo General** fue: Identificar la relación existente entre el incremento de la informalidad en las MYPES y el incumplimiento de las normas laborales en la Provincia de Ica, año 2023-2024. Los **Objetivos Específicos** fueron: **Objetivo Específico 1:** Establecer si existe relación entre el incremento de la informalidad en las MYPES por evasión tributaria y la inestabilidad laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024; **Objetivo Específico 2:** Demostrar si existe relación entre el incremento de la informalidad en las MYPES por barreras burocráticas y la desprotección laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024.

La **Hipótesis General** fue: Entre incremento de la informalidad en las MYPES y el incumplimiento de las normas laborales en la Provincia de Ica, año 2023-2024, se produce una relación muy importante. Las Hipótesis Específicas fueron: **Hipótesis Específica 1:** Entre el incremento de la informalidad en las MYPES por evasión tributaria y la inestabilidad laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024, existe una relación relevante. **Hipótesis Específica 2:** Entre el incremento de la informalidad en las MYPES por barreras burocráticas y la desprotección laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024, existe un vínculo muy significativo.

Las Variables fueron: Variable Independiente (X): Incremento de la informalidad en las MYPES; Variable Dependiente (Y): Incumplimiento de las normas laborales.

**Operacionalización de Variables:**

La Matriz de Operacionalización se presenta en la Parte de Anexos.

## II. ESTRATEGIA METODOLÓGICA.

### 2.1. Tipo, nivel y diseño de investigación

#### 2.1.1 Tipo de investigación

Según su FINALIDAD la investigación correspondió a una INVESTIGACIÓN BÁSICA ya que se buscó obtener conocimientos sobre las variables en estudio.

Según su NIVEL DE PROFUNDIDAD se trató de una investigación CORRELACIONAL ya que estuvo dirigida a demostrar la relación entre las variables.

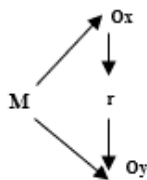
De acuerdo con su RELACIÓN CON EL DERECHO, la tesis se enmarcó en una investigación de tipo SOCIOLÓGICA-FUNCIONAL, dado que el análisis que se realizó tuvo como objetivo obtener la información pertinente a la Provincia de Ica.

#### 2.1.2. Nivel de investigación

Se ubicó en el nivel correlacional, ya que tuvo como objetivo describir la relación entre el incremento de la informalidad en las MYPES y el incumplimiento de las normas laborales.

#### 2.1.3. Diseño de investigación

Correspondió a la estructura DESCRIPTIVO-CORRELACIONAL, cuya estructura es la siguiente:



En donde:

M: Microempresario o Pequeño Empresario, funcionarios de Sunafil, trabajadores informales y emprendedores.

Ox: Incremento de la informalidad en las MYPES.

Oy: Incumplimiento de las normas laborales.

r: Factor de correlación

## 2.2. Población. Muestra. Muestreo.

### Población

Estuvo constituido por 100 unidades de estudio.

CUADRO DE DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN		
GRUPO	PORCENTAJE	NÚMERO
Microempresario o Pequeño Empresario	20%	20
Funcionarios de SUNAFIL	4%	4
Trabajadores informales	36%	36
Emprendedores	40%	40
<b>T O T A L</b>	100%	100

### Muestra:

De la población se tomaron 80 individuos que constituyeron las unidades de muestra. Se delimitó con la siguiente fórmula estadística:

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}{E^2 \cdot (N - 1) + Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}$$

$$80 = \frac{N \cdot (1.96)^2 \cdot 0.5 \cdot 0.5}{(0.05)^2 \cdot (N - 1) + (1.96)^2 \cdot 0.5 \cdot 0.5}$$

### Donde:

n= Muestra inicial.

$N$ = Tamaño total de la población.

$Z$ = Limite de confianza.

$p$ = Variabilidad de aciertos.

$E$ = Nivel de precisión o error.

### **Muestreo:**

Se tomó en cuenta el muestreo no probabilístico o intencionado.

<b>CUADRO DE DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA</b>		
<b>GRUPO</b>	<b>PORCENTAJE</b>	<b>NÚMERO</b>
Microempresario o Pequeño Empresario	20%	16
Funcionarios de SUNAFIL	5%	4
Trabajadores informales	35%	28
Emprendedores	40%	32
<b>TOTAL</b>	100%	80

## **2.3. TÉCNICA E INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN**

Para el desarrollo de la presente investigación, que empleó un enfoque cuantitativo, se utilizaron las siguientes técnicas e instrumentos de recolección de información, adecuadas a las variables y objetivos planteados.

### **2.3.1. Técnica de recolección de información**

Contribuyó a obtener datos e información precisa sobre las variables investigadas. Se aplicarán dos técnicas principales:

#### **ENCUESTA**

Permitió obtener datos directos de los participantes sobre el incremento de la informalidad en las MYPES, contribuyendo al análisis cuantitativo de la investigación.

### **2.3.2. Instrumentos de recolección de datos**

Los recursos utilizados en este estudio fueron los siguientes:

#### **CUESTIONARIO SOBRE INCREMENTO DE LA INFORMALIDAD EN LAS MYPES.**

A través de este instrumento se obtuvo información vinculada al incremento de la informalidad en las MYPES. Constó de 10 preguntas que fueron respondidas por los participantes seleccionados como muestra. La participación fue anónima y diseñada de manera práctica para generar confianza en los colaboradores.

#### **CUESTIONARIO SOBRE INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS LABORALES.**

Mediante este instrumento se buscó información relacionada al incumplimiento de las normas laborales. Conformado por un total de 10 preguntas, fue dirigido a los participantes seleccionados para formar parte de la muestra. La recolección de la información se realizó de forma anónima y estructurada de manera eficiente, asegurando la confidencialidad y generando confianza en los colaboradores involucrados.

### III. RESULTADOS.

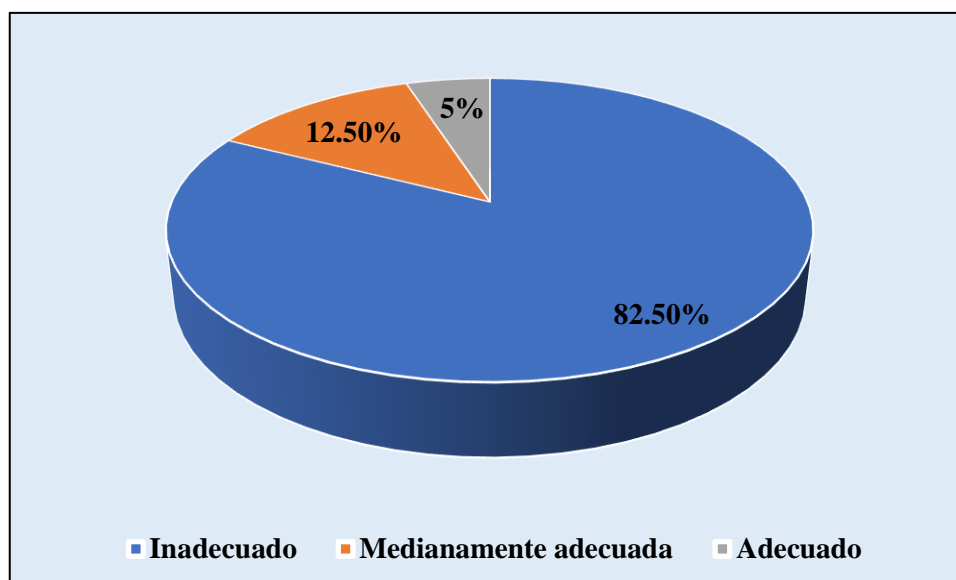
**Tabla I.**

***INCREMENTO DE LA INFORMALIDAD EN LAS MYPES***

	Frecuencia	Porcentaje
Inadecuado	66	82,50%
Medianamente adecuada	10	12,50%
Adecuado	4	5,0%
Total	80	100,00%

Fuente: Data de resultados

**Figura 1**



**Interpretación:** En la Tabla I, Figura 1, se muestran las respuestas obtenidas de los 80 sujetos muestrales, para la variable incremento de la informalidad en las MYPES; donde el 82,50% considera su aplicación en un nivel inadecuado, el 12,50% ha señalado un nivel medianamente adecuado y un 5% considera su aplicación en un nivel adecuado”. El fenómeno del crecimiento de la irregularidad operativa en las micro y pequeñas empresas (Mypes) dentro del contexto de la provincia de Ica representa un desafío estructural que trasciende la mera evasión administrativa. Esta variable se define por la exclusión de las unidades económicas del marco normativo legal, manifestándose en la carencia de registros tributarios y la ausencia de licencias de funcionamiento que validen su existencia ante el Estado. Durante el periodo 2023-

2024, este ascenso de la informalidad se ha visto catalizado por la rigidez de los costos de cumplimiento y una percepción de escaso beneficio frente a la fiscalización estatal. Desde una perspectiva jurídica y socioeconómica, la expansión de este sector no regulado genera una fragmentación en el mercado laboral iqueño, donde la entidad empleadora prioriza la subsistencia financiera inmediata sobre la adhesión al ordenamiento jurídico vigente. En consecuencia, la informalidad no solo debilita la recaudación fiscal local, sino que establece un entorno de competencia desleal y precariedad institucional, donde la norma jurídica pierde su carácter coercitivo y protector, transformándose en un estándar opcional para el emprendedor de la región.

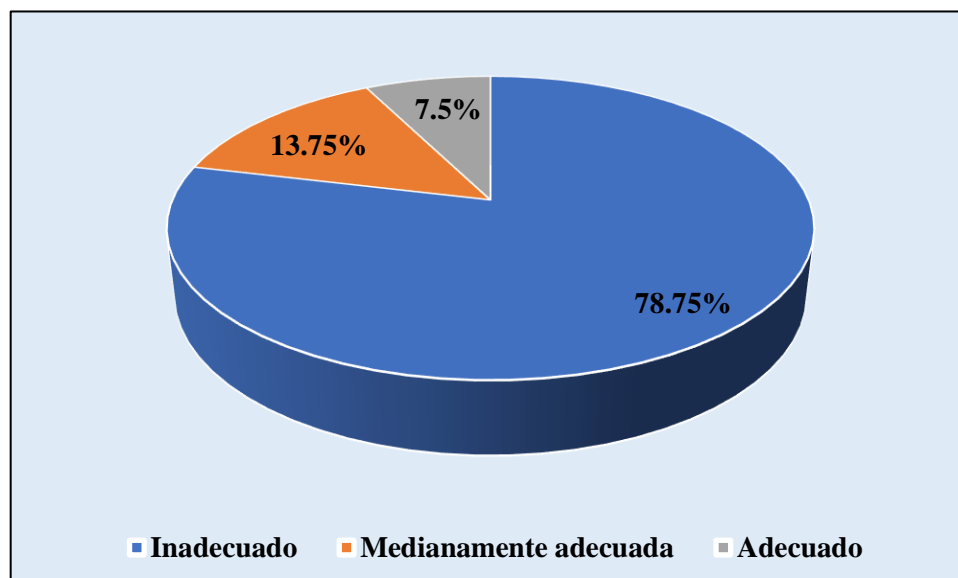
**Tabla II.**

*Dimensión: Evasión tributaria.*

	"Frecuencia	Porcentaje
Inadecuado	63	78,75%
Medianamente adecuada	11	13,75%
Adecuado	6	7,50%
Total	80	100,00%"

Fuente: Data de resultados

**Figura 2**



**Interpretación:**

En la Tabla II, Figura 2, se muestran las respuestas obtenidas de los 80 sujetos muestrales, para la dimensión evasión tributaria; donde el 78,75% considera su tratamiento en un nivel inadecuado, el 13,75% considera que es de nivel medianamente adecuado y un 7,50% considera su tratamiento en un nivel adecuado. La elusión y omisión de las responsabilidades fiscales en el sector de las micro y pequeñas empresas de Ica durante el bienio 2023-2024 no constituye un evento aislado, sino una patología sistémica que erosiona el principio de solidaridad tributaria. Esta dimensión se manifiesta a través del ocultamiento deliberado de ingresos y la configuración de operaciones al margen de la administración tributaria, donde la Mype, bajo un paradigma de supervivencia económica, opta por la

invisibilidad frente al erario nacional. Desde una óptica jurídica crítica, esta conducta trasciende la infracción administrativa para convertirse en una barrera que impide la formalización integral, ya que la carencia de una cultura contributiva arraigada en la región fomenta una estructura de costos artificialmente baja que se sostiene sobre el incumplimiento. Así, la evasión tributaria actúa como el pilar que sostiene la informalidad, generando un círculo vicioso donde la ausencia de fiscalización efectiva y la complejidad del sistema impositivo incentivan al emprendedor iqueño a perpetuar su estatus extralegal, sacrificando la seguridad jurídica del negocio por una rentabilidad inmediata y carente de sustento institucional.

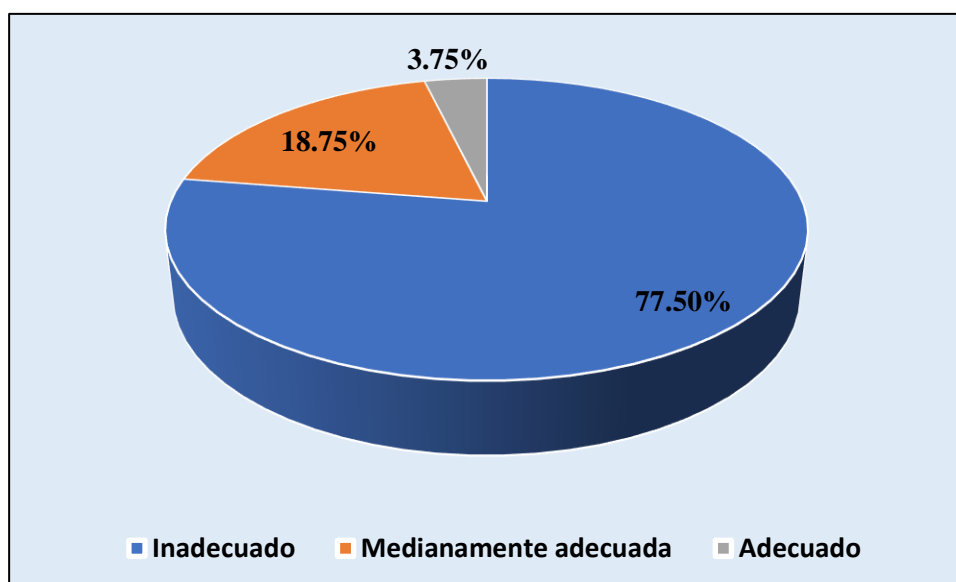
**Tabla III.**

*Dimensión: Barreras burocráticas.*

	Frecuencia	Porcentaje
Inadecuado	62	77,50%
Medianamente adecuada	15	18,75%
Adecuado	3	3,75%
Total	80	100,00%

Fuente: Data de resultados

**Figura 3**



**Interpretación:** En la Tabla III, Figura 3, se muestran las respuestas obtenidas de los 80 sujetos muestrales, para la dimensión barreras burocráticas; para el 77,50% considera su tratamiento en un nivel inadecuado, el 18,75% lo ubica en un nivel medianamente adecuado y un 3,75% manifestó que está en un nivel adecuado. Los obstáculos de carácter administrativo y la excesiva rigidez de los procedimientos estatales representan un factor determinante en la expansión de la informalidad de las Mypes en la provincia de Ica durante el periodo 2023-2024. Esta dimensión se analiza como el conjunto de exigencias, requisitos y demoras irrazonables impuestos por el aparato municipal y central, los cuales, lejos de garantizar la seguridad jurídica, operan como desincentivos que expulsan al emprendedor del circuito de la formalidad. Desde

una perspectiva crítica, la gestión pública local ha instaurado una arquitectura normativa desproporcionada donde el costo de entrada a la legalidad —expresado en trámites redundantes y aranceles elevados— supera los beneficios percibidos de estar bajo el amparo de la ley. En consecuencia, la burocracia no se limita a una ineficiencia operativa, sino que constituye una barrera de acceso al mercado legal que vulnera la libertad de empresa y fomenta una cultura de resistencia normativa, consolidando un escenario donde la irregularidad administrativa se convierte en la única alternativa viable para la subsistencia económica de las pequeñas unidades productivas iqueñas.

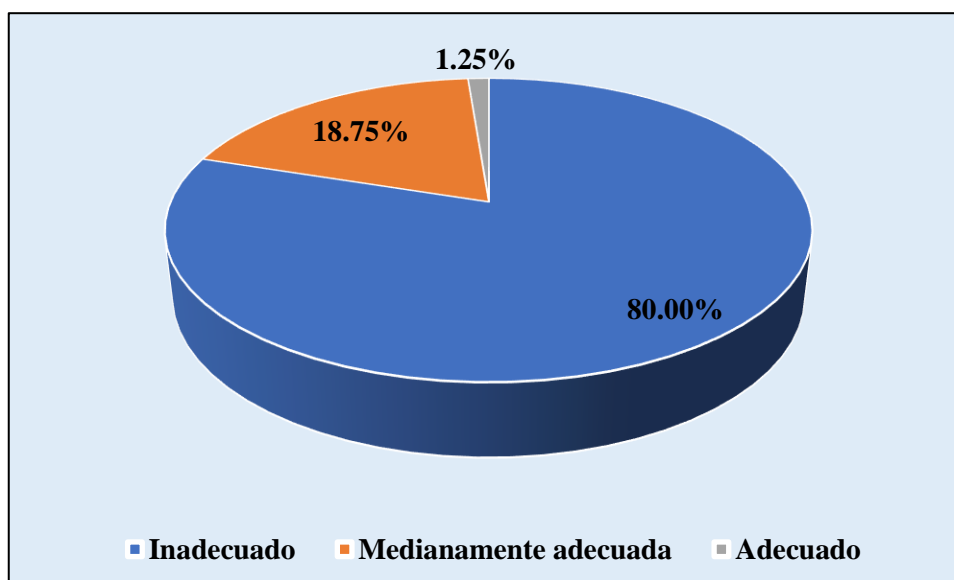
**Tabla IV.**

***INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS LABORALES***

	Frecuencia	Porcentaje
Inadecuado	64	80,00%
Medianamente adecuada	15	18,75%
Adecuado	1	1,25%
Total	80	100,00%

Fuente: Data de resultados

**Figura 4**



**Interpretación:** “En la Tabla IV, Figura 4, se muestran las respuestas obtenidas de los 80 sujetos muestrales, para la variable incumplimiento de normas laborales; donde el 80,00% la considera un trato inadecuado, el 18,75% la ubica en un nivel medianamente adecuada y un 1,25% señaló nivel adecuado. La inobservancia del marco jurídico laboral en el ecosistema de las micro y pequeñas empresas de la provincia de Ica constituye una transgresión sistemática a la tutela jurisdiccional de los derechos del trabajador durante el lapso 2023-2024”. Esta variable se manifiesta como la desatención deliberada de las prerrogativas mínimas e irrenunciables, tales como la seguridad social, las jornadas legales, el salario mínimo vital y las gratificaciones, configurando un escenario de vulnerabilidad jurídica extrema.

Desde un análisis crítico, este fenómeno no debe entenderse simplemente como una carencia de gestión administrativa, sino como una erosión del contrato social donde la fuerza de trabajo es despojada de su dignidad normativa en favor de una reducción de costos operativos. La precariedad resultante en la región iqueña revela una desconexión entre la legislación laboral vigente y la realidad productiva de las Mypes, donde la ausencia de mecanismos de fiscalización efectivos y la normalización de la informalidad terminan por invalidar el carácter tuitivo del Derecho del Trabajo, transformando al empleo en una relación de mera subsistencia ajena a los estándares internacionales de trabajo decente.

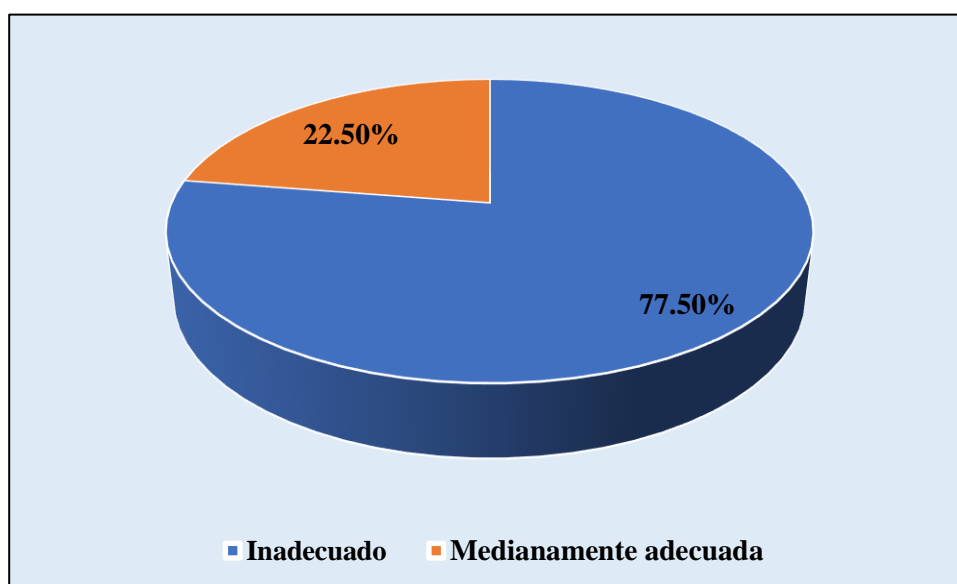
**Tabla V.**

**Dimensión: Inestabilidad laboral.**

	Frecuencia	Porcentaje
Inadecuado	62	77,50%
Medianamente adecuada	18	22,50%
Total	80	100,00%

Fuente: Data de resultados

**Figura 5**



**Interpretación:** En la Tabla V, Figura 5, se muestran las respuestas obtenidas de los 80 sujetos muestrales, para la dimensión: inestabilidad laboral, en donde un 77,50% considera que es inadecuada y, el 22,50% la consideran en un nivel medianamente adecuado”. La precariedad en la continuidad del vínculo laboral dentro de las Mypes iqueñas, observada durante el periodo 2023-2024, se erige como una manifestación crítica de la desnaturalización de las relaciones de trabajo bajo el manto de la informalidad. Esta dimensión se define por la ausencia de predictibilidad sobre la permanencia en el puesto, donde la carencia de contratos escritos y la omisión de las causas justas de extinción contractual supeditan la subsistencia del trabajador a la voluntad discrecional del empleador. Desde una óptica jurídica objetiva, la inestabilidad laboral en este sector trasciende la falta de registro,

constituyendo una vulneración directa al derecho al trabajo protegido constitucionalmente, pues anula cualquier expectativa de carrera o seguridad social a largo plazo. En consecuencia, el contexto de Ica revela una estructura donde la volatilidad del empleo se convierte en la norma, generando un entorno de incertidumbre que impide la consolidación de derechos fundamentales y debilita la capacidad de negociación del trabajador, quien, ante el temor del cese inmediato y sin indemnización, se ve compelido a aceptar condiciones de explotación que contravienen el ordenamiento jurídico nacional.

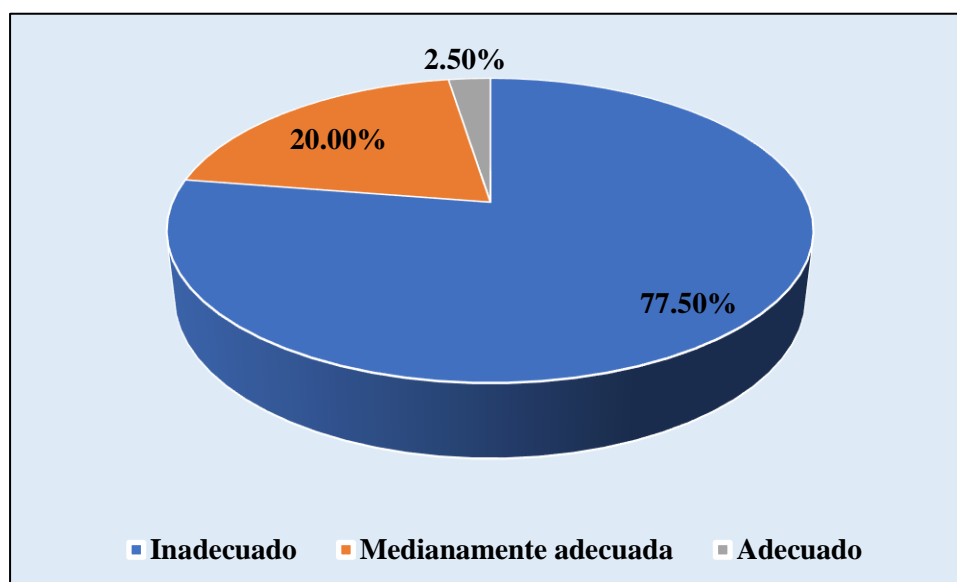
**Tabla VI**

***Dimensión: Desprotección Laboral.***

	Frecuencia	Porcentaje
Inadecuado	62	77,50%
Medianamente adecuada	16	20,00%
Adecuado	2	2,50%
Total	80	100,00%

Fuente: Data de resultados

**Figura 6**



**Interpretación:** En la Tabla VI, Figura 6, se muestran las respuestas obtenidas de los 80 sujetos muestrales, para la dimensión desprotección laboral; el 77,50% considera que es inadecuada, el 20,00% la considera en un nivel medianamente adecuada y un 2,50% la ubica en un nivel adecuado. La desprotección laboral en las Mypes de la provincia de Ica, durante el ciclo 2023-2024, se configura como un estado de indefensión jurídica donde el trabajador queda excluido del sistema de seguridad social y de los mecanismos de previsión ante contingencias”. Esta dimensión refleja la fractura del carácter tuitivo del Estado, toda vez que la informalidad empresarial anula el acceso a prestaciones de salud y coberturas pensionarias, dejando a la fuerza laboral a merced de los riesgos intrínsecos de la actividad económica sin ningún respaldo indemnizatorio. Desde un análisis crítico,

esta orfandad de derechos trasciende la esfera económica para situarse en una crisis de derechos fundamentales, donde la ausencia de fiscalización por parte de los organismos competentes permite que el empleador eluda su responsabilidad como garante del bienestar de sus subordinados. En este sentido, la realidad iqueña evidencia que la desprotección no es solo una omisión administrativa, sino una barrera estructural que perpetúa la precariedad, convirtiendo el derecho al trabajo en un concepto meramente retórico que carece de eficacia vinculante en la práctica diaria de las pequeñas unidades productivas.

### **Prueba de normalidad**

$H_0$ : Los datos tienen distribución normal

$p > 0,05$

$H_1$ : Los datos no tienen distribución normal

Nivel de significancia:  $\alpha = 0.05$

### **Tabla VII.**

#### ***Prueba de normalidad***

	Kolmogorov-Smirnov <sup>a</sup>			Shapiro-Wilk		
	Estadístico	gl	Sig.	Estadístico	gl	Sig.
D1: Evasión tributaria.	,156	80	,000	,963	80	,019
D2: Barreras burocráticas.	,141	80	,000	,963	80	,018
VX: INFORMALIDAD EN LAS MYPES	,112	80	,016	,975	80	,107
D1: Inestabilidad laboral.	,187	80	,000	,932	80	,000
D2: Desprotección laboral.	,195	80	,000	,933	80	,000
VY: INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS LABORALES.	,156	80	,000	,950	80	,004

a. Corrección de significación de Lilliefors

Fuente: Data de resultados

Para la prueba de normalidad, se tuvo en cuenta la prueba de Kolmogórov-Smirnov, pues el tamaño resultó ser mayor a 30 participantes, de acuerdo con los valores obtenidos estos resultan ser menores a 0.05; entonces se rechaza la hipótesis nula; por lo tanto, los datos no tienen una distribución normal, de manera que se aplicó la prueba de correlación Rho de Spearman.

### Prueba de hipótesis general

#### Hipótesis nula: $H_0: r_{xy} = 0$

Entre incremento de la informalidad en las MYPES y el incumplimiento de las normas laborales en la Provincia de Ica, año 2023-2024, no se produce una relación muy importante.

#### Hipótesis alterna: $H_a: \rho r_{xy} \neq 0$

Entre incremento de la informalidad en las MYPES y el incumplimiento de las normas laborales en la Provincia de Ica, año 2023-2024, se produce una relación muy importante.

#### Nivel de significación:

$\alpha = 0.05$  (prueba bilateral)

#### Regla de decisión:

$p > \alpha =$  acepta  $H_0$  se rechaza la hipótesis alterna

$p < \alpha =$  rechaza  $H_0$  se acepta la hipótesis alterna

#### Estadígrafo de Prueba:

Coefficiente de correlación de Rho de Spearman

			"VX: Informalidad en las MYPES	VY:Incumplimiento de normas laborales
Rho de Spearman	VX: Informalidad en las MYPES	Coefficiente de correlación Sig. (bilateral) N	1,000 . 80	,860** ,000 80
	VY: Incumplimiento de normas laborales.	Coefficiente de correlación Sig. (bilateral) N	,860** ,000 80	1,000 . 80"

El resultado del p valor (Sig = 0,000) es menor al valor de significancia 0,05, de tal forma que se rechaza la hipótesis nula ( $H_0$ ) y se acepta la hipótesis alterna ( $H_1$ ); por lo tanto, entre incremento de la informalidad en las MYPES y el incumplimiento de las normas laborales en la Provincia de Ica, año 2023-2024, se produce una relación muy importante. Así también, de acuerdo con el coeficiente de correlación de Rho Spearman que es igual a 0,860 es positiva alta.

## Prueba de hipótesis específica 1

### Hipótesis nula: $H_0: r_{xy} = 0$

“Entre el incremento de la informalidad en las MYPES por evasión tributaria y la inestabilidad laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024, no existe una relación relevante.

### Hipótesis alterna: $H_a: \rho r_{xy} \neq 0$

Entre el incremento de la informalidad en las MYPES por evasión tributaria y la inestabilidad laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024, existe una relación relevante.

### Nivel de significación:

$\alpha = 0.05$  (prueba bilateral)

### Regla de decisión:

$p > \alpha =$  acepta  $H_0$  se rechaza la hipótesis alterna

$p < \alpha =$  rechaza  $H_0$  se acepta la hipótesis alterna

### Estadígrafo de Prueba:

Coefficiente de Correlación de Rho de Spearman”.

			“D1: Evasión Tributaria	D1: Inestabilidad Laboral
Rho de Spearman	D1: Evasión tributaria.	Coefficiente de correlación	1,000	,840**
		Sig. (bilateral)	.	,000
		N	80	80
	D1: Inestabilidad laboral	Coefficiente de correlación	,840**	1,000
		Sig. (bilateral)	,000	.
		N	80	80”

El resultado del p valor (Sig = 0,000) es menor al valor de significancia 0,05, de tal forma que se rechaza la hipótesis nula ( $H_0$ ) y se acepta la hipótesis alterna ( $H_1$ ); por lo tanto, Entre el incremento de la informalidad en las MYPES por evasión tributaria y la inestabilidad laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024 existe una relación relevante. Así también, de acuerdo al coeficiente de correlación de Rho Spearman que es igual a 0,840 es positivamente significativa.

## Prueba Hipótesis específica 2

### Hipótesis nula: $H_0: r_{xy} = 0$

Entre el incremento de la informalidad en las MYPES por barreras burocráticas y la desprotección laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024, no existe un vínculo muy significativo.

### Hipótesis alterna: $H_a: \rho r_{xy} \neq 0$

Entre el incremento de la informalidad en las MYPES por barreras burocráticas y la desprotección laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024, existe un vínculo muy significativo.

### Nivel de significación:

“ $\alpha = 0.05$  (prueba bilateral)”

### Regla de decisión:

$p > \alpha =$  acepta  $H_0$  se rechaza la hipótesis alterna

$p < \alpha =$  rechaza  $H_0$  se acepta la hipótesis alterna

### Estadígrafo de Prueba:

Coefficiente de Correlación de Rho de Spearman”

			“D2: Barreras burocráticas	D2: Desprotección laboral.
Rho de Spearman	D2: Barreras burocráticas.	Coefficiente de correlación	1,000	,820**
		Sig. (bilateral)	.	,000
		N	80	80
	D2: Desprotección laboral.	Coefficiente de correlación	,820**	1,000
		Sig. (bilateral)	,000	.
		N	80	80”

El resultado del p valor (Sig = 0,000) es menor al valor de significancia 0,05, de tal forma que se rechaza la hipótesis nula ( $H_0$ ) y se acepta la hipótesis alterna ( $H_1$ ); por lo tanto, entre el incremento de la informalidad en las MYPES por barreras burocráticas y la desprotección laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024, existe un vínculo muy significativo. Así también, de acuerdo con el coeficiente de correlación de Rho Spearman que es igual a 0,820 es positivo.

#### IV. DISCUSIÓN DE RESULTADOS.

Esta sección se constituye en el espacio analítico donde se contrastan los hallazgos fácticos u normativos obtenidos con el marco doctrinal y jurisprudencial previamente establecido, permitiendo al investigador interpretar el alcance jurídico de las evidencias. En este apartado, se evalúa si los datos corroboran o refutan las hipótesis planteadas, examinando posibles discrepancias legales y reconociendo las restricciones del estudio, con el fin de proponer interpretaciones innovadoras que trasciendan la mera descripción de la norma para contribuir a la evolución del pensamiento jurídico contemporáneo. Es por ello, que se inicia realizando la discusión de la Hipótesis Específica 1 a continuación la Hipótesis Específica 2 para finalizar con la Hipótesis General.

En la *Hipótesis Específica 1* se planteó que entre el incremento de la informalidad en las MYPES por evasión tributaria y la inestabilidad laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024, existe una relación relevante. Para realizar la discusión de esta hipótesis tomamos en cuenta los resultados de la Tabla II, Figura 2 en donde, se muestran las respuestas obtenidas de los 80 sujetos muestrales, para la dimensión evasión tributaria; donde el 78,75% considera su tratamiento en un nivel inadecuado, el 13,75% considera que es de nivel medianamente adecuado y un 7,50% considera su tratamiento en un nivel adecuado. Por otro lado, en la Tabla V, Figura 5 se muestran las respuestas obtenidas de los 80 sujetos muestrales, para la dimensión: inestabilidad laboral, en donde un 77,50% considera que es inadecuada y, el 22,50% la consideran en un nivel medianamente adecuado. Lo presentado coincide con la investigación de Figueroa et al. (2024), cuyo propósito central consistió en analizar el vínculo existente entre la precariedad de la ocupación y la economía sumergida en el territorio ecuatoriano durante el trienio comprendido por 2018, 2019 y 2021, empleando para ello una perspectiva cualitativa. Tras el examen de las fuentes, los autores determinaron que, en la provincia de Guayas, la desprotección normativa alcanzó a la mitad de la masa laboral hacia finales de 2021; específicamente en Guayaquil, se evidenciaron los índices de mayor criticidad, donde el sector informal se concentra en el intercambio minorista de bienes básicos y suministros de higiene como una estrategia de subsistencia frente a la carencia de empleo formal (p. 52). Frente a esta realidad, se plantea que el Estado debe articular estrategias que transformen el entorno social y financiero, potenciando la instrucción académica y

estableciendo beneficios que motiven la transición hacia la legalidad administrativa. Asimismo, resulta imperativo generar espacios para la inserción juvenil mediante sistemas de aprendizaje práctico, flexibilizar el acceso al crédito para las unidades productivas de menor escala y cimentar una conciencia de cumplimiento fiscal que actúe como motor del progreso nacional.

Además, debo agregar que la falta de cumplimiento de las obligaciones impositivas por parte de las micro y pequeñas empresas iqueñas en el periodo 2023-2024 trasciende el hecho fortuito para consolidarse como una disfunción estructural que socava los fundamentos del deber contributivo. Dicha faceta se evidencia en la estrategia premeditada de no declarar rentas y ejecutar transacciones fuera del control estatal, debido a que estas unidades económicas, priorizando su viabilidad financiera de corto plazo, eligen operar bajo un esquema de opacidad ante la hacienda pública. Desde un análisis legal riguroso, este comportamiento supera la simple falta reglamentaria para transformarse en un obstáculo que bloquea la regularización completa; esto se debe a que la debilidad de la conciencia tributaria en la zona permite que las empresas operen con márgenes de gasto ficticiamente reducidos gracias a la desobediencia normativa. En este sentido, la sustracción de la carga tributaria se convierte en el eje que nutre el sector informal, propiciando una dinámica recurrente donde la ineficacia de la inspección fiscal y el enmarañamiento de las leyes impositivas motivan al pequeño empresario de Ica a mantener su condición de marginalidad jurídica, sustituyendo la protección legal y la sostenibilidad institucional por beneficios económicos inmediatos pero vulnerables.

La fragilidad en la persistencia del nexo laboral en las micro y pequeñas empresas de Ica, evidenciada entre los años 2023 y 2024, representa una evidencia irrefutable de cómo la informalidad distorsiona la esencia de los vínculos de trabajo. Este aspecto se caracteriza por la total incertidumbre respecto a la estabilidad en el cargo, dado que la ausencia de formalización documental y el desconocimiento de los motivos legales para la ruptura de la relación laboral dejan el sustento del operario subordinado al arbitrio exclusivo de la parte empleadora. Bajo un examen legal riguroso, esta intermitencia laboral supera la mera omisión de trámites para configurarse como una transgresión al derecho al trabajo amparado por la Constitución, en la medida en que extingue toda posibilidad de ascenso profesional o protección previsional de largo aliento. Por consiguiente, el escenario iqueño

expone un sistema donde la precariedad del puesto se vuelve la regla, instaurando un clima de duda que bloquea el afianzamiento de garantías esenciales y merma la fuerza de reclamo del empleado, quien, bajo la amenaza de una desvinculación abrupta y carente de resarcimiento, se encuentra forzado a tolerar términos de servidumbre que vulneran la normativa legal del país.

A su vez en la *Hipótesis Específica 2* se dejó sentado que entre el incremento de la informalidad en las MYPES por barreras burocráticas y la desprotección laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024, existe un vínculo muy significativo. Para realizar la discusión de esta hipótesis se toma en cuenta los resultados presentados en la Tabla III, Figura 3, en donde, se muestran las respuestas obtenidas de los 80 sujetos muestrales, para la dimensión barreras burocráticas; para el 77,50% considera su tratamiento en un nivel inadecuado, el 18,75% lo ubica en un nivel medianamente adecuado y un 3,75% manifestó que está en un nivel adecuado. También se recurren a los resultados de la Tabla VI, Figura 6, en donde, se muestran las respuestas obtenidas de los 80 sujetos muestrales, para la dimensión desprotección laboral; el 77,50% considera que es inadecuada, el 20,00% la considera en un nivel medianamente adecuado y un 2,50% la ubica en un nivel adecuado. Lo mencionado coincide con el estudio de Utia V. (2024) se propuso como meta principal determinar las causas que originan la inobservancia de los deberes de carácter laboral por parte de los titulares de las Mypes formalizadas en el rubro de ferretería en la ciudad de Tingo María”. A través de un abordaje cualitativo con alcance descriptivo y explicativo, el autor arribó a la determinación de que la falta de apego a la legalidad en este sector deriva, fundamentalmente, de la actitud negligente de los empleadores y de la escasa comprensión que poseen los operarios respecto a sus propias prerrogativas legales. Se observó que una parte considerable de las empresas contraviene el marco jurídico vigente al privar a sus colaboradores de la cobertura sanitaria y restringir el acceso a datos relevantes sobre las garantías que los protegen (p. 55). Ante este panorama, resulta imperativo que las entidades del Estado intensifiquen la supervisión en el ámbito de las Mypes ferreteras, potenciando el rigor y la periodicidad de los procesos de inspección para garantizar el respeto a los sistemas de previsión social, la remuneración equitativa y los preceptos básicos del derecho del trabajo.

En torno a las barreras burocráticas puedo resaltar que las dificultades de índole técnica y la inflexibilidad de los protocolos gubernamentales constituyen un elemento crucial que impulsa el crecimiento del sector no regulado entre las pequeñas empresas de Ica en el bienio 2023-2024. Este aspecto se examina como la amalgama de pretensiones, formalismos y dilaciones injustificadas dictadas por las entidades edilicias y estatales, las cuales, en lugar de fortalecer la certeza legal, funcionan como elementos de disuasión que marginan al agente económico del ámbito de la legalidad. Bajo un juicio analítico, la administración regional ha edificado un sistema reglamentario asimétrico donde el sacrificio para acceder al sistema oficial — reflejado en gestiones iterativas y tasas onerosas— resulta superior a las ventajas de operar bajo el marco del Estado de derecho. Por lo tanto, el aparato administrativo no representa únicamente una falla en la gestión, sino que se erige como un impedimento para el ingreso al comercio formal que menoscaba la autonomía empresarial y promueve una conducta de rechazo a las leyes, estableciendo un contexto donde la transgresión de los registros se percibe como la vía exclusiva de supervivencia financiera para las microempresas de la región.

En torno a la desprotección laboral en las MYPES se puede indicar que la carencia de salvaguardas en el empleo dentro de las pequeñas empresas de la región de Ica, a lo largo del periodo 2023-2024, se manifiesta como una situación de vulnerabilidad legal que margina al empleado de los regímenes de protección social y de los esquemas de prevención frente a eventualidades. Este aspecto evidencia el resquebrajamiento de la función protectora del poder público, puesto que la irregularidad corporativa invalida el derecho a la asistencia sanitaria y a las aportaciones para la jubilación, exponiendo al capital humano a las contingencias propias del ejercicio laboral sin garantía de compensación alguna. Bajo una perspectiva analítica, este desamparo de facultades legales supera el ámbito financiero para convertirse en una verdadera regresión de garantías básicas, dado que la carencia de control por las autoridades de supervisión facilita que los empresarios evadan su deber como custodios de la integridad de su personal. Por consiguiente, el escenario detectado en Ica confirma que la falta de protección no constituye únicamente un descuido de trámites, sino un obstáculo sistémico que cronifica la inestabilidad, reduciendo las leyes del trabajo a un enunciado puramente formal que

pierde toda fuerza obligatoria en la operatividad cotidiana de estos centros de producción minoritarios.

Por último, en la *Hipótesis General* se afirmó que, entre incremento de la informalidad en las MYPES y el incumplimiento de las normas laborales en la Provincia de Ica, año 2023-2024, se produce una relación muy importante. La discusión de esta afirmación se realiza con los resultados de la Tabla I, Figura 1, donde, se muestran las respuestas obtenidas de los 80 sujetos muestrales, para la variable incremento de la informalidad en las MYPES; donde el 82,50% considera su aplicación en un nivel inadecuado, el 12,50% ha señalado un nivel medianamente adecuado y un 5% considera su aplicación en un nivel adecuado. Asimismo, recurrimos a los resultados de la Tabla IV, Figura 4, en donde, se muestran las respuestas obtenidas de los 80 sujetos muestrales, para la variable incumplimiento de normas laborales; donde el 80,00% la considera un trato inadecuado, el 18,75% la ubica en un nivel medianamente adecuado y un 1,25% señaló nivel adecuado. Lo presentado coincide con lo señalado por Sánchez (2024) quien en su estudio planteó como objetivo pormenorizar las tácticas orientadas a la regularización de las unidades económicas no registradas pertenecientes al rubro de fabricación de muebles en la jurisdicción de Chincha, Ica. Para tal fin, se aplicó una ruta metodológica de carácter cuantitativo, bajo un esquema no experimental y con un procesamiento de datos descriptivo. Los resultados de la revisión documental permitieron determinar que, en lo referente a la adecuación impositiva de los empresarios de este sector en Chincha, el 60 % de los titulares de estas Mype prescinde de mecanismos tributarios para alcanzar la legalidad, mientras que apenas el 40 % restante recurre a tales instrumentos” (p. 111). Por tal motivo, resulta imperativo que los gobiernos locales y regionales pongan en marcha programas de gestión pública que agilicen la migración de estas empresas hacia el marco formal, mediante la creación de estímulos y la simplificación de los obstáculos administrativos que impiden su inserción en el sistema legal.

En relación al incremento de la informalidad en las MYPES puedo aseverar que el incremento de la operatividad al margen de la ley por parte de las micro y pequeñas empresas en la jurisdicción de Ica constituye una problemática de fondo que supera la simple omisión de trámites. Dicha variable se caracteriza por el alejamiento de los agentes productivos del sistema legal, evidenciado específicamente en la omisión de

las obligaciones fiscales y la inexistencia de autorizaciones municipales que legitimen su actividad frente a la autoridad pública. En el transcurso del bienio 2023-2024, esta tendencia hacia la informalidad ha sido impulsada por la inflexibilidad de las cargas impositivas y la valoración negativa sobre el provecho de someterse al control del Estado. Desde un análisis legal y social, la proliferación de este ecosistema no reglamentado produce una ruptura en el escenario laboral de la región, propiciando que los dueños de negocios antepongan la viabilidad económica de corto plazo al cumplimiento estricto de las leyes vigentes. Por consiguiente, este fenómeno no solo erosiona el erario público local, sino que instaura un marco de deslealtad comercial y debilidad orgánica, donde el precepto jurídico deja de ser imperativo y garantista para ser percibido como una pauta de cumplimiento facultativo por parte del empresariado iqueño.

Asimismo, para lo que corresponde al incumplimiento de las normas laborales debo indicar con preocupación que el incumplimiento de la normativa sociolaboral en el ámbito de las micro y pequeñas unidades económicas de la provincia de Ica representa, entre los años 2023 y 2024, una vulneración recurrente a la protección legal que ampara a los asalariados. Esta variable se traduce en la omisión intencional de los beneficios básicos y de cumplimiento obligatorio, entre los que destacan la previsión social, el respeto a los horarios máximos, la remuneración básica y las bonificaciones de ley, lo que deriva en una condición de absoluta indefensión legal. Desde una perspectiva analítica, este hecho no se limita a una deficiencia en la administración empresarial, sino que implica un resquebrajamiento de los acuerdos sociales fundamentales, donde se sacrifica la integridad jurídica del trabajador para optimizar los gastos de producción. Esta fragilidad laboral en el entorno iqueño evidencia una ruptura entre los preceptos legales y la praxis de las Mypes, donde la carencia de una inspección estatal eficiente y la aceptación social de la irregularidad anulan la esencia protectora de las leyes del trabajo, reduciendo la actividad laboral a un vínculo de sobrevivencia que ignora los parámetros globales de empleo digno.

## V.CONCLUSIONES.

- 1) En la *Hipótesis Específica 1* se dejó sentado que entre el incremento de la informalidad en las MYPES por evasión tributaria y la inestabilidad laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024, existe una relación relevante, obtenida la información con los instrumentos de recolección de datos, ubicados estos en la Tabla II, Figura 2; Tabla V, Figura 5 se da por validada la hipótesis en mención, puesto que a mayor incremento de la informalidad en las entidades estudiadas por evasión tributaria mayor será la inestabilidad de los trabajadores.
  
- 2) A su vez *en la Hipótesis Específica 2* se planteó que entre el incremento de la informalidad en las MYPES por barreras burocráticas y la desprotección laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024, existe un vínculo muy significativo, recogida la información con los instrumentos correspondientes, plasmados en la Tabla III, Figura 3; Tabla VI, Figura 6, se da por validada la aseveración realizada ya que el incremento de informalidad por barreras será mayor mientras mayor sea la desprotección de los trabajadores de este tipo de empresas.
  
- 3) Asimismo en la *Hipótesis General* se afirmó que entre incremento de la informalidad en las MYPES y el incumplimiento de las normas laborales en la Provincia de Ica, año 2023-2024, se produce una relación muy importante, procesados los datos, información lograda con los instrumentos de recolección de datos, ubicados estos en la Tabla I, Figura 1; Tabla IV, Figura 4, se da por contrastada, validada esta afirmación ya que si no se lleva un auténtico control para disminuir o desaparecer la informalidad de las MYPES mayor será el incumplimiento de las normas laborales en la Provincia de Ica.

## **VI.RECOMENDACIONES.**

- 1) A las autoridades del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para que con regularidad capaciten a sus servidores, funcionarios en el tema de informalidad en las MYPES mediante la evasión tributaria y su impacto que tiene en el tema de la inestabilidad laboral de los trabajadores, para de manera lenta, pero segura se busque luchar contra esta arista de la informalidad laboral en el país.
  
- 2) A las autoridades de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Ica para que con la anticipación del caso hagan frente a la informalidad de las MYPES basadas en las barreras burocráticas y de esta manera se protega de verdad a los trabajadores de este tipo de empresas.
  
- 3) A las autoridades de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional “San Luis Gonzaga” de Ica para que en la formación académica de los futuros abogados se traten a profundidad temas como el investigado que ayude a los profesionales del derecho a enfrentar casuísticas relacionadas al tema con éxito.

## VII.REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Análisis de la informalidad laboral en Guayaquil. (2024).  
<https://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/28927/1/UPS-GT005654.pdf>
- Arias Córdoba, Y., Cabrera Palacios, Y. & Palacios Palacios, Y. (2022). Informalidad empresarial y tributaria de pequeñas y medianas empresas en el municipio de Quibdó. (tesis de maestría). Universidad de Medellín, Medellín. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11407/7650>.
- Bazan Cabanillas, N.S. (2022). Repercusión de la informalidad de las mypes, respecto de las obligaciones laborales relacionadas a jornadas laborales, remuneraciones y a la inexistencia o suplencia de los contratos de trabajo de trabajadores en Cajamarca en el año 2019 al 2021. Disponible en: [https://alicia.concytec.gob.pe/vufind/Record/UUPN\\_3e5c8d7c491c17ebd5758e7cf712f675](https://alicia.concytec.gob.pe/vufind/Record/UUPN_3e5c8d7c491c17ebd5758e7cf712f675)
- Blancos Ito, Y. (2024). Impacto de la formalización en el cumplimiento de las obligaciones fiscales electrónicas de las MYPES del sector hotelero en la ciudad de Juliaca, año 2022. Disponible en: <https://repositorio.ujcm.edu.pe/handle/20.500.12819/2396>
- COMEXPERU (2023) Desempeño del mercado laboral peruano. Disponible en: <https://www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/reporte-laboral-009.pdf>
- Figueroa C., David Sebastián, Ávila V., Pamela Gabriela, & Mendoza V., César Andrés. (2024). Vulnerabilidad e informalidad: ¿Los trabajadores vulnerables son más propensos a la informalidad? Evidencia empírica de Ecuador. *Desarrollo y Sociedad*, (97), 33-58. Epub May 01, 2024. <https://doi.org/10.13043/dys.97.2>
- Gerardo Miguel, Chuquispuma Galindo (2022). La informalidad de los Mypes y el desarrollo socioeconómico en la provincia de Chincha, 2017. Disponible en: <https://repositorio.autonomaedica.edu.pe/handle/20.500.14441/363>
- Gómez Aduvire, E.B. & Quispe Romero, R.E. (2024). Cultura tributaria y su incidencia en la formalización de las Mypes de la ciudad de Moquegua, 2023. Disponible en: <https://repositorio.ujcm.edu.pe/handle/20.500.12819/3318>
- Kamichi Miyashiro, Manuel José. (2023). The reality of informality in Peru prior to its bicentennial, 15(1), e0013. Epub 00 de enero de 2023. <https://doi.org/10.21142/des-1501-2023-0013>

- Moran Jhoncon, M.J. (2023). Indicadores de informalidad de las MYPES del Mercado Sr. de los Milagros de San Diego, 2023. Disponible en: <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/134010>
- Ñeco Barrera, E.E. (2024). Flexibilización normativa en el régimen laboral especial mype para la reducción de la informalidad laboral peruana. Disponible en: <https://tesis.usat.edu.pe/handle/20.500.12423/7934>
- PRODUCE Perú - Oficina General de Evaluación de Impacto y Estudios Económicos (2024). Disponible en: [https://www.producesempresarial.pe/wp-content/uploads/2024/02/Final- Informalidad\\_coyuntura.pdf](https://www.producesempresarial.pe/wp-content/uploads/2024/02/Final- Informalidad_coyuntura.pdf)
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). (2024). Reporte del empleo formal en la Región Ica a febrero 2024. Recuperado de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6430909/5628053-11-ica.pdf?v=1717424208>
- Utia Villanueva, K. (2024). Incumplimiento laboral del empleador en las MYPES formales del sector ferretero de la ciudad de Tingo María. Disponible en: <https://repositorio.unas.edu.pe/items/507a93e6-e61b-43d3-948a-afa2508b2d4b>
- Vega Reaño, B. & Barreros Gómez, M.C. (2023). Incremento de la informalidad de las MYPES en Lima Metropolitana causado por la falta de recursos e información. Disponible en: <https://repositorio.tls.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12826/610/Trab%20Invest%20Incremento%20de%20la%20informalidad%20de%20las%20MYPES%20en%20Lima....pdf?sequence=1>
- Villalta-Santana, V. E., & Monroy-Baquerizo, C. A. (2025). Impacto de las reformas fiscales recientes en las pequeñas y medianas empresas. *Revista Científica Zambos*, 4(1), 273-292. <https://doi.org/10.69484/rcz/v4/n1/90>

## **VIII. ANEXOS:**

ANEXO 1: MATRIZ DE CONSISTENCIA.

ANEXO 2: MATRIZ DE OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES.

ANEXO 3: INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS.

ANEXO 4: DATA DE RESULTADOS.

ANEXO 5: INFORMACIÓN ADICIONAL LIGADA AL TEMA.

ANEXO 6: INFOGRAFÍAS. ESQUEMAS.

ANEXO 1: MATRIZ DE CONSISTENCIA DE LA TESIS								
"INCREMENTO DE LA INFORMALIDAD EN LAS MYPES Y SU IMPLICANCIA EN EL INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS LABORALES EN LA PROVINCIA DE ICA, AÑO 2023-2024"								
PROBLEMAS	OBJETIVOS	HIPOTESIS	VARIABLES	DIMENSIONES	INDICADORES	VALORACIÓN	TECNICAS/ INSTRUMENTOS	METODOLOGÍA.
<p><b>GENERAL</b> ¿Existe relación entre incremento de la informalidad en las MYPES y el incumplimiento de las normas laborales en la Provincia de Ica, año 2023-2024?</p> <p><b>PROBLEMA ESPECÍFICO 1.</b> ¿Se establece una relación entre el incremento de la informalidad en las MYPES por evasión tributaria y la inestabilidad laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024?</p> <p><b>PROBLEMA ESPECÍFICO 2</b> ¿Cuál es la relación entre el incremento de la informalidad en las MYPES por barreras burocráticas y la desprotección laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024?</p>	<p><b>GENERAL.</b> Identificar la relación existente entre el incremento de la informalidad en las MYPES y el incumplimiento de las normas laborales en la Provincia de Ica, año 2023-2024.</p> <p><b>OBJETIVO ESPECÍFICO 1:</b> Establecer si existe relación entre el incremento de la informalidad en las MYPES por evasión tributaria y la inestabilidad laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024.</p> <p><b>OBJETIVO ESPECÍFICO 2:</b> Demostrar si existe relación entre el incremento de la informalidad en las MYPES por barreras burocráticas y la desprotección laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024.</p>	<p><b>GENERAL</b> Entre incremento de la informalidad en las MYPES y el incumplimiento de las normas laborales en la Provincia de Ica, año 2023-2024, se produce una relación muy importante.</p> <p><b>HIPÓTESIS ESPECÍFICA 1:</b> Entre el incremento de la informalidad en las mypes por evasión tributaria y la inestabilidad laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024, se percibe una relación relevante.</p> <p><b>HIPÓTESIS ESPECÍFICA 2:</b> Entre el incremento de la informalidad en las MYPES por barreras burocráticas y la desprotección laboral en la Provincia de Ica, año 2023-2024, existe un vínculo muy significativo.</p>	<p><b>Variable X</b></p> <p>INCREMENTO DE LA INFORMALIDAD EN LAS MYPES</p> <p><b>Variable Y</b></p> <p>INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS LABORALES</p>	<p>EVASIÓN TRIBUTARIA</p> <p>BARRERAS BUROCRÁTICAS</p> <p>INESTABILIDAD</p> <p>DESPROTECCIÓN</p>	<p>DE LA VARIABLE X:</p> <p>INCREMENTO DE LA INFORMALIDAD EN LAS MYPES POR EVASIÓN TRIBUTARIA</p> <p>INCREMENTO DE LA INFORMALIDAD EN LAS MYPES POR BARRERAS BUROCRÁTICAS</p> <p>DE LA VARIABLE Y:</p> <p>INESTABILIDAD LABORAL</p> <p>DESPROTECCIÓN LABORAL</p>	<p>BUENA</p> <p>REGULAR</p> <p>MALA</p>	<p><b>TECNICA:</b> Encuesta</p> <p><b>INSTRUMENTO:</b> CUESTIONARIO SOBRE INCREMENTO DE LA INFORMALIDAD EN LAS MYPES</p> <p><b>TECNICA:</b> Encuesta</p> <p><b>INSTRUMENTO:</b> GUÍA DE ANÁLISIS DOCUMENTAL SOBRE INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS LABORALES</p>	<p><b>ENFOQUE:</b> Cuantitativo, los resultados obtenidos se apreciarán en los correspondientes Cuadros Estadísticos.</p> <p><b>TIPO.</b> Por su FINALIDAD: Es BASICA. Por su NIVEL DE PROFUNDIDAD: es una investigación CORRELACIONAL. Por su RELACIÓN CON EL DERECHO: Sociológica Funcional.</p> <p><b>DISEÑO DE INVESTIGACIÓN:</b> Corresponde a una investigación Descriptiva Correlacional que se representa:</p> <div style="text-align: center;"> </div> <p>En donde:  <b>M:</b> Microempresario o Pequeño Empresario, funcionarios de Sunafil, trabajadores informales y emprendedores.  <b>Ox:</b> INCREMENTO DE LA INFORMALIDAD EN LAS MYPES.  <b>Oy:</b> INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS LABORALES.  <b>R:</b> Factor de correlación.</p>

**ANEXO 2: MATRIZ DE OPERALIZACIÓN DE VARIABLES DE LA TESIS  
 “INCREMENTO DE LA INFORMALIDAD EN LAS MYPES Y SU IMPLICANCIA EN EL INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS  
 LABORALES EN LA PROVINCIA DE ICA, AÑO 2023-2024”**

VARIABLE	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DEFINICIÓN OPERACIONAL	DIMENSIONES	INDICADORES	ITEMS O REACTIVOS	ESCALA DE MEDICIÓN
VARIABLE X  INCREMENTO DE LA INFORMALIDAD EN LAS MYPES	El incremento de la informalidad en Mypes por la falta de capacitación e información se está incrementando por ello es importante brindar a los emprendedores una herramienta que aliviará el estrés y frustración generado por la falta de conocimiento que tienen las personas al realizar los procesos de trámites para formalizar su empresa/emprendimiento. Vega (2023)	Mediante el cuestionario sobre Incremento de la informalidad en las MYPES se obtendrán datos, información para esta variable de estudio. Este instrumento constará de 10 reactivos que los colaboradores llenarán de forma anónima y lo más sinceramente posible.	EVASIÓN TRIBUTARIA BARRERAS BUROCRÁTICAS	INCREMENTO DE LA INFORMALIDAD EN LAS MYPES POR EVASIÓN TRIBUTARIA	1. ¿Considera que la evasión tributaria es una práctica común entre las MYPES? 2. ¿Cree que las MYPES evaden impuestos por desconocimiento de las normas tributarias? 3. ¿Percibe que las políticas del gobierno fomentan la formalización de las MYPES? 4. ¿Cree que las MYPES recurren a la informalidad para evitar el pago de tributos? 5. ¿Considera que los costos tributarios son una barrera para la formalización de las MYPES?	Siempre  A veces  Nunca
				INCREMENTO DE LA INFORMALIDAD EN LAS MYPES POR BARRERAS BUROCRÁTICAS	6. ¿Considera que los trámites excesivos para formalizar una MYPE desincentivan la formalidad? 7. ¿El pago de impuestos obliga a las MYPES informales a mantenerse en esa situación? 8. ¿Las demoras en la obtención de licencias y permisos contribuyen al incremento de la informalidad en las MYPES? 9. ¿Los altos costos de formalización influyen en que las MYPES prefieran mantenerse informales? 10. ¿Las regulaciones complejas hacen que las MYPES prefieran operar en la informalidad?	Siempre  A veces  Nunca







## CUESTIONARIO SOBRE INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS LABORALES



**ESTIMADO COLABORADOR:** Saludos. El motivo de la presente es recoger datos e información objetiva para la tesis de “INCREMENTO DE LA INFORMALIDAD EN LAS MYPES Y SU IMPLICANCIA EN EL INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS LABORALES EN LA PROVINCIA DE ICA, AÑO 2023-2024”, este instrumento consta de 10 reactivos que deberás responder marcando alguna de las alternativas presentadas. Por favor, responde con objetividad. **ES ANÓNIMA, MUCHAS GRACIAS.**

### DIMENSIÓN: INESTABILIDAD LABORAL

N°	ITEMS	OPCIONES		
		SIEMPRE	A VECES	NUNCA
01	¿Ha considerado buscar otro empleo por sentir inseguridad en su puesto actual?			
02	¿Le han otorgado beneficios sociales como gratificaciones y CTS según lo estipulado?			
03	¿Considera que su trabajo actual ofrece garantías de estabilidad a largo plazo?			
04	¿Considera que existe una adecuada fiscalización laboral en su sector?			
05	¿Considera que su empleador cumple con las normas que garantizan la estabilidad laboral?			

### DIMENSIÓN: DESPROTECCIÓN LABORAL

N°	ASPECTOS A ANALIZAR	OPCIONES		
		SI	NO	NUNCA
06	¿Ha sentido en algún momento que sus derechos laborales han sido vulnerados?			
07	¿Cuenta con un contrato laboral formal y registrado?			
08	¿Le han brindado información clara sobre sus derechos y obligaciones laborales?			
09	¿En su lugar de trabajo se respetan las horas de descanso y alimentación?			
10	¿Tiene acceso a seguro social o cobertura médica proporcionada por su empleador?			

**ANEXO 4: DATA DE RESULTADOS DE APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS.**

**VARIABLE X: INCREMENTO DE LA INFORMALIDAD**

D1: EVASIÓN TRIBUTARIA					D2: BARRERAS BUROCRÁTICAS.				
i1	i2	i3	i4	i5	i6	i7	i8	i9	i10
2	2	1	2	2	1	2	2	2	2
2	1	2	2	1	2	2	1	2	2
1	2	2	1	1	2	2	2	2	2
2	1	1	1	2	1	2	1	2	2
2	2	2	1	1	2	1	1	2	2
2	2	2	2	2	1	2	1	2	1
1	2	2	1	1	2	1	1	2	2
2	2	2	2	2	2	2	1	1	2
2	2	1	1	1	1	1	1	1	1
1	2	1	1	1	1	2	1	2	2
1	2	2	1	2	2	1	2	1	2
2	1	2	1	2	2	1	1	1	2
1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
2	2	2	1	1	2	2	1	2	1
1	1	1	2	2	1	1	2	1	2
3	3	2	3	3	3	3	3	3	3
2	2	2	3	3	1	3	3	2	3
1	2	1	2	1	2	1	1	2	1
2	1	2	1	1	2	2	1	2	1
2	2	2	2	2	1	2	1	2	2
1	1	2	1	1	2	2	2	1	2
2	2	2	1	1	2	2	2	1	1
1	2	2	1	1	2	2	2	1	2
1	1	1	2	2	2	2	2	2	2
2	2	2	1	1	1	2	1	2	2
1	1	2	1	2	1	1	1	2	2
1	2	2	2	2	2	2	2	2	1
2	1	1	2	2	1	2	2	1	2
1	2	1	2	1	2	2	2	1	1
1	1	1	1	1	2	1	1	2	1
2	1	2	1	1	2	1	1	1	2
1	2	2	2	2	2	1	2	2	2
3	3	2	3	2	1	3	3	2	3
3	1	3	2	3	3	3	2	1	3
3	2	3	2	2	1	3	2	3	3
2	1	1	2	2	1	1	2	2	2
1	1	2	2	2	1	1	2	2	1
1	2	2	1	2	1	1	2	1	1

1	2	1	2	2	2	1	1	1	2
2	1	2	2	1	1	2	1	1	2
2	1	2	1	1	2	2	1	1	2
1	2	2	2	2	1	1	2	1	2
1	1	1	1	2	2	2	2	2	2
2	1	2	1	1	2	1	1	1	2
2	2	1	2	2	2	1	2	1	2
1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
2	2	2	2	2	1	2	2	1	2
1	2	2	1	1	2	1	1	1	1
1	2	1	1	1	1	2	2	1	1
2	2	2	1	2	2	2	1	2	1
3	3	3	3	2	2	3	3	3	3
2	1	3	2	2	3	3	3	1	3
1	1	2	1	2	2	1	2	1	1
2	1	2	2	2	1	2	1	2	1
2	2	1	1	2	2	1	1	1	2
1	1	2	2	2	1	1	1	2	1
1	2	1	2	1	2	2	2	2	2
2	2	2	1	2	2	2	2	1	2
2	2	1	1	1	2	2	1	2	2
2	2	1	1	1	2	1	1	2	2
2	1	2	2	1	1	1	2	2	2
1	1	1	2	1	1	1	2	1	2
1	2	2	2	2	2	1	2	2	2
2	1	1	2	1	2	2	2	2	1
1	1	1	2	1	2	1	1	1	2
2	2	2	1	2	2	2	2	1	2
2	3	3	2	2	2	3	2	3	3
2	2	2	2	2	3	3	2	3	3
3	1	2	3	2	1	3	3	2	3
2	3	3	2	2	3	3	2	2	3
2	3	3	2	2	2	3	3	2	3
2	3	3	2	3	3	3	3	3	3
2	2	2	2	2	1	3	3	1	3
3	2	3	3	3	1	3	2	2	3
3	2	3	3	3	2	3	3	1	3
3	2	2	3	3	1	3	2	2	3
2	1	3	2	2	3	3	3	2	3
3	3	2	2	2	3	3	3	2	3
3	1	2	3	3	1	3	2	3	3

VARIABLE Y: CUMPLIMIENTO DE NORMAS LABORALES									
D1: INESTABILIDAD					D2: DESPROTECCIÓN				
i1	i2	i3	i4	i5	i6	i7	i8	i9	i10
2	1	2	2	1	2	2	1	2	2
2	2	1	2	2	1	1	1	2	1
1	1	2	2	1	2	2	1	1	2
2	2	1	1	2	1	2	1	2	2
1	2	1	1	2	1	2	2	2	1
1	1	2	2	1	2	1	2	1	2
2	2	1	1	2	1	2	2	2	1
1	1	2	1	1	2	1	2	1	1
2	1	2	1	1	2	2	1	1	1
1	1	1	1	1	1	1	2	1	2
1	1	1	2	1	1	2	1	2	2
2	2	2	2	2	2	1	1	2	2
2	2	2	2	2	2	1	2	1	1
2	1	2	1	1	2	2	1	2	1
2	2	1	1	2	1	2	1	1	1
3	2	3	2	2	3	2	2	3	2
3	2	2	2	2	2	2	2	1	3
1	2	1	2	2	1	1	2	1	1
2	2	2	2	2	2	2	2	1	2
2	1	2	1	1	2	2	1	1	2
2	1	2	2	1	2	1	2	2	2
2	2	2	2	2	2	2	2	2	1
2	1	2	2	1	2	2	1	1	2
2	2	2	2	2	2	2	2	1	2
2	2	1	1	2	1	2	2	1	2
1	1	2	1	1	2	2	2	2	1
2	1	1	1	1	1	1	2	2	2
2	1	1	1	1	1	1	1	1	2
2	1	2	1	1	2	2	1	1	2
1	1	2	2	1	2	1	1	1	2
1	1	2	1	1	2	2	2	2	1
1	1	2	2	1	2	2	2	1	2
3	2	2	2	2	2	2	3	1	2
3	3	1	1	3	1	2	2	3	3
3	3	3	3	3	3	2	1	1	3
1	2	2	2	2	2	2	1	1	3
1	2	2	2	2	2	3	3	1	2
1	2	2	2	2	2	3	1	1	2
1	2	1	1	2	1	3	1	3	3
2	2	1	1	2	1	2	1	3	3

2	3	3	3	3	3	3	1	1	2
1	2	3	3	2	3	3	2	3	2
2	3	1	1	3	1	2	2	1	3
1	2	1	1	2	1	2	2	1	2
1	3	2	2	3	2	3	3	1	3
2	3	1	1	3	1	3	2	1	2
2	2	2	2	2	2	3	2	2	3
1	2	2	2	2	2	2	1	3	3
2	2	1	1	2	1	3	2	1	3
2	3	3	3	3	3	3	1	3	3
3	3	3	3	3	3	2	2	2	2
3	3	1	1	3	1	2	2	3	3
1	2	1	1	2	1	3	2	2	3
2	2	1	1	2	1	2	2	1	2
1	3	3	3	3	3	3	1	1	3
1	2	2	2	2	2	2	2	1	3
2	3	1	1	3	1	2	1	2	2
2	3	3	3	3	3	2	1	2	2
2	2	3	3	2	3	3	2	3	3
2	3	3	3	3	3	3	3	1	3
1	3	2	2	3	2	3	3	1	3
1	3	3	3	3	3	2	3	1	2
1	2	1	1	2	1	2	1	1	3
1	3	1	1	3	1	3	3	2	3
2	2	2	2	2	2	2	3	3	2
1	3	2	2	3	2	3	2	3	3
2	3	3	3	3	3	3	1	1	2
3	3	3	3	3	3	2	3	2	2
3	2	3	3	2	3	2	3	3	3
3	2	2	2	2	2	2	2	1	3
3	3	2	2	3	2	2	2	3	3
3	3	2	2	3	2	3	3	2	3
3	3	3	3	3	3	3	3	3	2
3	2	1	1	2	1	2	3	1	2
3	3	2	2	3	2	3	1	1	2
3	3	1	1	3	1	3	2	2	2
3	2	2	2	2	2	3	2	1	3
3	3	2	2	3	2	3	2	3	2
3	2	2	2	2	2	2	2	3	3
3	2	3	3	2	3	3	1	1	2

## **ANEXO 5: INFORMACIÓN ADICIONAL AL TEMA INVESTIGADO.**

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 27 de mayo de 2024

Caso de la tercerización e intermediación laboral del servicio de limpieza pública y afines en el ámbito municipal

Ciudadanos c. Congreso de la República

Asunto

Demanda de inconstitucional contra la Ley 31254, “Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales”.

Magistrados firmantes:

SS.

PACHECO ZERGA

GUTIÉRREZ TICSE

DOMÍNGUEZ HARO

MONTEAGUDO VALDEZ

OCHOA CARDICH

TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Ley 31254	
Constitución Política	

Artículos 2, inciso 14; 22, 40, 43, 58, 59, 60, 61, 78, 79, y 118, incisos 3 y 17

I. ANTECEDENTES

Petitorio Constitucional

Debate Constitucional

B-1. Demanda

B-2. Contestación de la demanda

## II. FUNDAMENTOS

### Delimitación de la Controversia

Sobre el principio de separación de poderes, la autonomía de los gobiernos locales y sus competencias en el ámbito de la contratación de personal

La vinculación del legislador al principio meritocrático en el ingreso al Sector Público

La tercerización e intermediación laboral y sus límites en el ámbito de la contratación pública

La naturaleza jurídica de los servicios que prestan los obreros municipales y su régimen laboral

Sobre la alegada vulneración de la competencia del Poder Ejecutivo para dirigir el Sistema Administrativo de gestión de los recursos humanos en el Sector Público

Sobre la alegada vulneración del derecho al trabajo y a la libertad de trabajo

Sobre la alegada vulneración de los principios y derechos integrantes del régimen económico de la Constitución de 1993

Sobre la supuesta vulneración del Principio de Subsidiaridad, de libre iniciativa privada y de libre competencia

Sobre la supuesta vulneración de la libertad de contratación y de la libertad de empresa

Sobre la alegada vulneración de la competencia del Poder ejecutivo para administrar la hacienda pública y de la prohibición de iniciativa de gasto a los Congresistas establecida en el artículo 79 de la Constitución

## III. FALLO

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de mayo de 2024, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Pacheco Zerga (vicepresidenta), Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez, con fundamento de voto que se agrega, y Ochoa Cardich han emitido la presente sentencia. Los magistrados Morales Saravia (presidente) y Hernández Chávez emitieron votos singulares, que también se agregan. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

## I. ANTECEDENTES

### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 5 de abril de 2023, más de cinco mil ciudadanos presentan una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, 4, y las Disposiciones Complementarias Transitorias Primera y Segunda de la Ley 31254, “Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los

obreros municipales”, publicada el 7 de julio de 2021 en el diario oficial El Peruano. Alegan que las disposiciones impugnadas contravienen los artículos 2, inciso 14; 22, 40, 43, 58, 59, 60, 61, 78, 79; y 108, incisos 3 y 17, de la Constitución.

Por su parte, con fecha 27 de junio de 2023, el apoderado especial del Congreso de la República contesta la demanda solicitando que esta sea declarada infundada.

## B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de la norma impugnada que, a manera de resumen, se exponen a continuación:

### B-1. DEMANDA

Los argumentos que cuestionan la constitucionalidad de la ley impugnada, son los siguientes:

Los ciudadanos recurrentes aducen que el artículo 1 de la Ley 31254 vulnera el derecho a contratar con fines lícitos reconocido en el artículo 2, inciso 14 de la Constitución, porque prohíbe a los gobiernos locales la tercerización y toda forma de intermediación laboral.

Anotan que dicha disposición conlleva la vulneración del derecho al trabajo en el ámbito de las empresas tercerizadoras, por la pérdida de empleo del personal a su servicio, a causa de la indebida restricción de la ley.

Advierten, a su vez, que el citado artículo 1 contraviene los principios rectores que integran el régimen económico de la Constitución, previsto en sus artículos 58, 59 y 60.

Respecto a la alegada vulneración del artículo 58 de la Constitución, la parte demandante menciona que la norma impugnada limita la iniciativa privada, al imponer un monopolio estatal, y que, más bien, la Norma Fundamental promueve la coexistencia de los servicios de limpieza organizados por las municipalidades, junto con aquellos que se prestan a través de la tercerización o intermediación laboral de las empresas por medio de concursos públicos.

Asimismo, la parte demandante destaca que la norma impugnada no estimula la creación de la riqueza, que es deber del Estado por mandato del artículo 59 de la Constitución, sino que, en vez de ello, la anula, pues, al prohibir la tercerización sin una justificación adecuada, desestabiliza el trabajo y la libertad de empresa.

En relación con la libertad de empresa, los demandantes puntualizan que este derecho fundamental garantiza a todas las personas la participación en la vida económica de la Nación, y que el poder público no solo debe respetarla, sino que además debe orientarla y promoverla, como se desprende de los artículos 58 y 59 de la Constitución.

Acotan que el referido derecho garantiza el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial en condiciones de libertad; así como la actuación, ejercicio o permanencia, en condiciones de igualdad, de la actividad empresarial y de los agentes económicos en el mercado, y la protección de la existencia de la empresa.

Respecto a la alegada vulneración del artículo 60 de la Constitución, la parte demandante sostiene que la norma impugnada desconoce el pluralismo económico y el principio de subsidiariedad en el ámbito de la actividad empresarial del Estado, pues tales características del sistema económico establecido en la Norma Fundamental prohíben, en general, que el Estado participe en actividades empresariales que puedan ser provistas más eficientemente por los privados, para enfocarse en aquellos aspectos esenciales para el bienestar social.

Así, para el demandante, de lo anterior se desprende el marco de actuación de las empresas privadas destinadas a la limpieza pública en los concursos que periódicamente convocan los gobiernos locales y que son controlados por el Organismo de Supervisión de las Contrataciones del Estado (OSCE), que postulan por un período de contratación anual y que son permanentemente fiscalizadas por los gobiernos locales, y que, en caso de no cumplir debidamente con sus servicios, pueden ser sancionadas con multas progresivas.

Añaden que la Ley 31254 es inconstitucional, pues ha instaurado la intervención total del Estado en la actividad del servicio de limpieza, sin que se haya determinado previamente la inexistencia o el déficit de las empresas de tercerización o afines, como exige el principio de subsidiariedad de la economía y el rol del Estado en el fomento, estímulo, coordinación y complemento del esfuerzo privado.

Sostienen que el artículo 1 de la Ley 31254 contraviene el principio contenido en el artículo 61 de la Constitución, en virtud del cual el Estado vigila y promueve la libre competencia. Sobre ello, enfatizan que la norma cuestionada contraviene la libertad de competencia, pues impide que las autoridades municipales puedan celebrar contratos con fines lícitos, a través de concursos y concesiones del Estado, que son garantizados por leyes de orden público y que se encuentran habilitados por el artículo 43 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante LOM).

Los ciudadanos recurrentes aseveran, además, que la ley impugnada desconoce el deber del Estado de remover los obstáculos que impidan o restrinjan el libre acceso a los mercados de bienes y servicios, así como toda práctica que produzca o pueda producir el efecto de limitar, impedir, restringir o falsear la libre competencia.

Y resaltan que la norma sometida a control limita la “libertad de inversión” que corresponde a las municipalidades para la prestación de servicios como el de limpieza pública.

Por otro lado, aducen que el artículo 2, el artículo 4 y las disposiciones complementarias transitorias primera y segunda de la Ley 31254, resultan incompatibles con el artículo 40 de la Constitución, en la medida en que desconocen a la carrera administrativa como bien constitucional y desnaturalizan el concepto de igualdad de condiciones en el ingreso a dicha carrera, al incorporar la figura del contrato indefinido y automático del personal de limpieza, sin respetar el principio de meritocracia e igualdad ampliamente desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Así, para los demandantes, a causa de la vigencia de la ley impugnada, y concretamente, de su artículo 2, los trabajadores de las empresas tercerizadoras o de intermediación laboral dejarán de trabajar para la empresa privada y pasarán a ser servidores o trabajadores públicos municipales.

Además, expresan que la ley en cuestión es contraria a los objetivos de la reforma del servicio civil, al establecer que, desde su entrada en vigor y hasta que se produzca la incorporación, pertenecerán a los regímenes de la actividad privada municipales.

Recalcan en la falta de competencia del Congreso para dirigir el sistema administrativo de gestión de los recursos humanos en el sector público, como quedó establecido en la Sentencia 0013-2021-PI/TC.

Aducen que la segunda disposición complementaria transitoria de la Ley 31254 afecta el principio de separación de poderes contenido en el artículo 43 de la Constitución, en la medida que el Congreso dicta, de forma arbitraria, cómo tienen que contratar las municipalidades, sin tomar en cuenta la autonomía política y económica de los gobiernos locales que reconocen la Constitución y la Ley Orgánica de las Municipalidades.

Asimismo, destacan que las disposiciones impugnadas de la ley contravienen las competencias del Poder Ejecutivo en el diseño y establecimiento de las políticas de recursos humanos para el sector público, que comprenden: i) la gestión interna de los trabajadores según los objetivos propios de cada entidad y ii) la gestión del empleo, desde la incorporación de dichos trabajadores hasta su desvinculación.

Por último, sostienen que con la expedición de la Ley 31254, el Congreso de la República se está arrogando de manera arbitraria las funciones exclusivas del Poder Ejecutivo, que se desprenden de los artículos 78, 79 y 118, incisos 3 y 17 de la Constitución, en materia de administración de la hacienda pública.

Así, la parte demandante arguye que corresponde al Ejecutivo, y no al Congreso, administrar la hacienda pública, lo que incluye la elaboración del análisis de los ingresos y gastos consignados en el Presupuesto Público, así como el diseño y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales en materia presupuestaria. Sobre ello, resaltan que la ley impugnada implica un gasto público permanente, que no ha sido sustentado, y respecto del cual no se ha podido advertir que exista un análisis cualitativo y cuantitativo en la exposición de motivos.

Precisa que dicha evaluación sobre el impacto económico constituye un elemento esencial en la viabilidad técnica y presupuestaria de una propuesta legislativa, y que la ley cuestionada origina un gasto público con repercusión en el presupuesto de los gobiernos locales, pese a que el Congreso carece de iniciativa de gasto, salvo en lo atinente a su propio presupuesto.

Por tales consideraciones, la parte demandante solicita que la demanda sea declarada fundada en todos sus extremos.

## B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda son los siguientes:

El apoderado especial del Congreso de la República alega que la Ley 31254 no contiene vicios de inconstitucionalidad formales ni sustanciales. Sostiene que el artículo 1 de dicha ley no atenta contra el derecho a la libre contratación, sino que limita las facultades que

integran el contenido constitucional del referido derecho, con sustento en la protección del interés general y del bien común.

Añade que, en más de una ocasión, el Estado ha ejercido su potestad normativa para establecer limitaciones a las facultades que integran el contenido del derecho a la libre contratación y que aquellas no han sido declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, por cuanto tuvieron como finalidad proteger los derechos a la vida, a la integridad personal, a la salud, a la pensión y a la intimidad, o promover el bienestar general, que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44 de la Constitución.

Aduce que los gobiernos locales no se rigen por el principio de autonomía de la voluntad; en tal sentido, no tienen reconocida la facultad para decidir cómo, cuándo y con quién contratan (libertad de contratar o libertad de conclusión), ni tampoco la facultad de decidir el contenido del contrato, de común acuerdo con una o más personas naturales y/o jurídicas (libertad contractual o libertad de configuración interna).

Señala que, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en la LOM, la prestación de los servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines, constituyen una función específica exclusiva de los gobiernos locales distritales.

Dicha parte alega que, de acuerdo con la Sentencia 00006-2008-PI/TC, lo regulado en el artículo 1 de la Ley 31254 se encuentra dentro de lo constitucionalmente posible, debido a que la Constitución no ordena ni prohíbe que los servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines, sean prestados también por instituciones privadas. En tal sentido, concluye que el referido artículo impugnado no vulnera el derecho a la libre contratación.

Expone que el artículo 1 de la Ley 31254 tampoco vulnera el contenido esencial del derecho al trabajo, puesto que, a su juicio, no se está limitando el derecho de acceder a un puesto de trabajo, ni el derecho a no ser despedido sino por causa justa; enfatiza que, en cambio, las disposiciones complementarias transitorias primera y segunda de la ley impugnada son respetuosas de los principios laborales contenidos en la Constitución.

Por otro lado, alega que el artículo 1 de la Ley 31254 no atenta contra el principio de libre iniciativa privada, reconocido en el artículo 58 de la Norma Fundamental; pues, a su criterio, la disposición impugnada no contraviene la facultad de toda persona natural o jurídica de emprender y desarrollar, con plena autonomía, la actividad económica relacionada con la prestación de servicios de tercerización e intermediación laboral.

En esa misma línea, el apoderado especial del Congreso de la República aduce que no se vulnera el derecho a la libertad de empresa, porque la referida disposición impugnada no contraviene la libertad de fundación de una empresa para la prestación de servicios de tercerización e intermediación laboral (acceso), tampoco la libertad de organización (autoorganización), ni la potestad de decidir la salida del mercado de las empresas constituidas para la prestación de servicios de tercerización e intermediación laboral.

Arguye que no es posible sostener que el artículo 1 de la Ley 31254 atenta contra el principio de subsidiariedad de la actuación del Estado en la economía, ya que, a su juicio, esta regulación no crea una empresa municipal ni establece que los gobiernos locales ejercen actividad empresarial en el ámbito de los servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines que prestan los obreros municipales.

Por último, afirma que el referido artículo 1 no contraviene el derecho a la libre competencia, ya que, a su juicio, no se está vulnerando la autodeterminación de iniciativas o de acceso empresarial a la actividad económica, ni la autodeterminación para elegir las circunstancias, modos y formas de ejecutar la actividad económica, ni tampoco la igualdad de los competidores ante la ley en el ámbito de las empresas constituidas para la prestación de servicios de tercerización e intermediación laboral.

Con respecto a los artículos 2, 4 y las Disposiciones Complementarias Transitorias Primera y Segunda de la Ley 31254, el apoderado especial del Congreso alega que aquellos no contravienen el derecho a la carrera administrativa, puesto que, a su juicio, los obreros municipales que prestan los servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines, no realizan carrera administrativa, de conformidad con lo precisado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 00025-2013-PI/TC y acumulados (Caso Ley del Servicio Civil).

Añade que la Constitución encarga al legislador la competencia de regular el ingreso a la función pública no representativa, con la finalidad de que las entidades alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad.

Advierte, en ese sentido, que las normas impugnadas no vulneran el principio de separación de poderes, por cuanto no establecen que los gobiernos locales deben contratar, de manera automática e inmediata, a quienes han venido prestando servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines, a través de los sistemas de tercerización y de intermediación laboral. Por el contrario, refiere que este proceso será llevado a cabo de manera progresiva y previa a la evaluación de méritos; y bajo criterios de idoneidad, tal como establece la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 31254.

Por último, asevera que la ley impugnada no generó un gasto público imputable a la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, por lo que no se ha vulnerado lo dispuesto en los artículos 78, 79 y 118, incisos 3 y 17, de la Constitución. Asimismo, destaca que el artículo 8.1 de la Ley de Presupuesto para el Año 2023 prohíbe la incorporación del personal en el sector público por servicios personales y el nombramiento, con excepción de “la contratación, bajo el régimen laboral de la actividad privada, de trabajadores obreros de limpieza pública, en las municipalidades provinciales y/o distritales en el marco de lo establecido en la Ley 31254”.

Por tales consideraciones, el apoderado especial del Congreso solicita que la demanda sea declarada infundada en todos sus extremos.

## II. FUNDAMENTOS

### Delimitación de la Controversia

En el presente caso, los ciudadanos demandantes cuestionan la constitucionalidad de los artículos 1, 2, 4, así como las Disposiciones Complementarias Transitorias Primera y Segunda de la Ley 31254, “Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales”.

Sostienen que las disposiciones impugnadas resultan contrarias a la Constitución en virtud de las razones que se exponen:

Artículos impugnados                      Disposiciones constitucionales presuntamente vulneradas

Art. 1: Sobre prohibición de tercerización laboral.

Art. 2. 14: Sobre el derecho a la libertad de contratar.

Art. 22: Sobre derecho al trabajo.

Artículo 58, Sobre libre iniciativa privada.

Art. 59: Sobre deber del Estado de promover la libertad de trabajo, la libertad de empresa.

Art. 60: Sobre el pluralismo económico y el principio de subsidiariedad.

Art. 61: Sobre libre competencia.

Art. 2: Sobre servicios de limpieza pública y afines.

Art. 4: Sobre adecuación.

Primera disposición complementaria transitoria. Sobre proceso de adecuación.

Segunda disposición complementaria transitoria. Sobre protección contra el despido o cese de actividades.

Art. 40: Sobre carrera administrativa, derechos y deberes de servidores públicos.

Art. 43: Sobre división de poderes.

Art. 78. Sobre principio de equilibrio presupuestal.

Art. 79. Sobre prohibición de iniciativa de gasto.

Art. 118 incisos 3 y 17: Sobre competencias para dirigir la política general del gobierno y administrar la hacienda pública.

De lo expuesto se deriva con claridad que la prohibición establecida en el artículo 1 de la Ley 31254 solo se refiere a un ámbito acotado de sujetos y empleadores. En cuanto a los primeros, estos son únicamente los obreros municipales que presten servicios de:

Limpieza pública;

Recojo de residuos sólidos;

Conservación y mejora del ornato local:

Servicios afines.

Respecto a lo segundo, se aprecia que los empleadores destinatarios de la prohibición son única y exclusivamente las municipalidades.

Establecido lo anterior, este Tribunal procederá a analizar los principios constitucionales de separación de poderes y autonomía municipal en relación con la contratación del personal que presta servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines, por resultar indispensables para resolver la presente controversia.

Sobre el principio de separación de poderes, la autonomía de los gobiernos locales y sus competencias en el ámbito de la contratación de personal

Los ciudadanos demandantes alegan que los extremos impugnados de la Ley 31254 vulneran el principio de separación de poderes y, concomitantemente, la autonomía de los gobiernos locales para contratar a los obreros municipales que se encuentren prestando servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines, pues, a su criterio, dicha ley establece obligatoriamente el modo en que las municipalidades deben contratarlos.

En ese entendido, se ha destacado en la demanda que, de ser trabajadores de la empresa privada, los obreros en mención pasarán a ser ahora servidores públicos por mandato del legislador, en detrimento de la autonomía política y económica de los gobiernos locales.

Por ello, este Tribunal estima necesario desarrollar algunas consideraciones sobre el principio de separación de poderes y la autonomía de los gobiernos locales en el contexto del modelo unitario descentralizado, así como sus implicancias en la política de contratación de personal a nivel municipal, para determinar si las disposiciones impugnadas, abstractamente consideradas, contravienen la Constitución y las demás normas del bloque de constitucionalidad, o no.

En primer término, el principio de separación de poderes constituye un mandato fundamental de organización del Estado constitucional y, concretamente, de la forma que la Constitución Política de 1993 establece; esto es, de nuestro Estado social y democrático de derecho, que emana de sus artículos 3 y 43. Efectivamente, este último precisa que el gobierno del Estado “se organiza según el principio de la separación de poderes”.

En la resolución de diversas causas sometidas a conocimiento de este Tribunal, se ha desarrollado cuál es el contenido u objeto fundamental de dicho principio, así como los mandatos normativos que se desprenden de sus principales manifestaciones.

Así pues, queda claro que su contenido u objeto central es la organización y estructuración de la dinámica e interrelación entre los poderes del Estado. Asimismo, no debe olvidarse que en la actualidad se comprende y acepta que dicho principio ha evolucionado desde su concepción clásica, y ha dado lugar a varias manifestaciones que integran su núcleo duro.

Con relación a esto último, el Tribunal Constitucional ha dejado sentado en el fundamento 56 de la Sentencia 00006-2018-PI/TC ciertos rasgos que identifican a dicho núcleo duro y que se desarrollarán a continuación: i) el principio de separación de poderes propiamente dicho, ii) el principio de balance de poderes, iii) el principio de cooperación de poderes y iv) el principio de solución democrática.

En primer término, este Tribunal ha resaltado que el principio de separación de poderes propiamente dicho se refiere a la autonomía funcional y a la distribución de diferentes competencias de los poderes del Estado, así como a las atribuciones de los órganos constitucionales autónomos.

Así, en virtud de este principio, se reconoce la división de poderes, como también se prevén formas razonables para la resolución de las controversias o tensiones que eventualmente surjan entre tales poderes y órganos.

Respecto al de balance de poderes, que da cuenta de la existencia de mecanismos de coordinación, de control recíproco y equilibrio entre ellos, este Tribunal sostuvo en la mencionada sentencia, que “la regulación, el ejercicio e incluso la interpretación de los alcances de los mecanismos de coordinación, de control recíproco o de equilibrio entre poderes no pueden realizarse alterando o desnaturalizando el balance que ha buscado asegurar la Constitución, y que es parte medular de nuestro modelo”.

En cuanto al principio de cooperación entre poderes, este Tribunal subrayó también que la orientación finalista o teleológica del ejercicio de las competencias y atribuciones de los poderes y órganos constitucionales, que no es otra que el cumplimiento de los fines del Estado y la concreción de los principios y mandatos constitucionales, considerando especialmente aquellos recogidos, entre otros, en los artículos 1, 3, 38, 43, 44 y 45 de la Norma Fundamental.

Así, queda claro que el principio de separación de poderes no solo se materializa a través de la distribución de competencias, sino que también se efectiviza mediante el balance de poderes, la cooperación y la solución democrática de los conflictos<sup>1</sup>.

Lo relevante, a efectos de la controversia que ahora se ventila, es determinar si el principio de separación de poderes ha sido vulnerado con la expedición de la ley impugnada, o no.

Ahora bien, este análisis exige esclarecer, en primer término, si los contenidos de la ley impugnada, que han sido denunciados como inconstitucionales, atentan contra las competencias y/o la autonomía funcional de los gobiernos locales.

Este Tribunal debe determinar si el legislador puede, legítimamente, establecer regulaciones -en este caso prohibitivas- respecto a la contratación de personal al servicio de las municipalidades. Este personal está integrado por los obreros municipales de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines.

Para resolver esta cuestión es necesario partir del marco de competencias establecido en nuestro diseño constitucional. En este, el Congreso de la República goza de autonomía para cumplir con la función legislativa establecida en el artículo 102.1 de la Constitución.

Por tanto, el legislador tiene competencia para expedir normas, pero estas deben mantenerse dentro del marco establecido por la Constitución y las demás fuentes integrantes del bloque de constitucionalidad.

Nuestro diseño constitucional también se caracteriza por establecer un modelo de Estado unitario, representativo y descentralizado, como fluye del citado artículo 43 de la Carta Política de 1993.

A su vez, el artículo 188 de la Constitución se refiere a la descentralización como aquel proceso progresivo y ordenado tendiente al desarrollo integral del país, y que “implica el ejercicio del gobierno de manera descentralizada y desconcentrada” (...)2.

Dicho proceso debe llevarse a cabo, como previene el referido artículo constitucional, “conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”.

Es por ello que los gobiernos locales cuentan con determinadas competencias que ejercen con autonomía, dentro de los límites que los artículos 194 a 199 de la Constitución y las leyes de desarrollo imponen.

Precisamente, para que los gobiernos locales puedan cumplir con sus competencias constitucionales en el marco de la descentralización, se les ha otorgado plena autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, como se desprende del artículo 194 del texto constitucional, del artículo 8 de la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) y del artículo II de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).

El referido artículo 8 de la LBD preceptúa lo siguiente:

#### Artículo 8.- Las autonomías de gobierno

La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.

En el artículo 9 de la LBD se ha explicitado que la autonomía tiene una dimensión política, otra administrativa y otra económica. La segunda de ellas sería la relacionada directamente con la presente controversia, pues hace referencia a la facultad de organización interna de los gobiernos locales.

Por su parte, el artículo II del Título Preliminar de la LOM alude a las mencionadas dimensiones de la autonomía municipal, y acota que “La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico” (énfasis añadido).

Asimismo, este Tribunal ha indicado que la autonomía de los gobiernos locales presupone el ejercicio de diversas facultades en el ámbito de sus competencias relacionadas con el autogobierno a través de sus autoridades representativas electas; con la aplicación y verificación del cumplimiento de las normas que emiten; con la administración de su organización interna, de su presupuesto y de los servicios públicos que deben prestar; y con la generación de recursos a través del ejercicio de la potestad tributaria<sup>3</sup>.

Esta autonomía debe ejercerse sin perjuicio del ejercicio de las competencias atribuidas por la Constitución y las leyes orgánicas a otros sujetos constitucionales y del control interorgánico que debe llevarse a cabo dentro del referido marco constitucional.

En cuanto a las competencias de los gobiernos locales, que son ejercidas en el marco de la referida autonomía, el artículo 195 de la Norma Fundamental dispone que: “Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo”, y son competentes para “1. Aprobar su organización interna y su presupuesto”, “5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad” y 10. “Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley”.

En tal sentido, el artículo VIII del ya citado Título Preliminar de la LOM consagra lo siguiente:

Los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio.

Las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

Asimismo, el artículo 9, inciso 32, de la LOM, establece como una de las competencias del concejo municipal la de “Aprobar el cuadro de asignación de personal y las bases de las pruebas para la selección de personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo”. Mientras que el artículo 20 inciso 14 de dicha ley precisa que es atribución del alcalde, “proponer al concejo municipal los proyectos de reglamento interno (...) de personal (...) y todos los que sean necesarios para el gobierno y la administración municipal”.

Ahora bien, respecto a los obreros municipales, se aprecia que estos forman parte de la administración municipal, conforme establece el artículo 8 de la LOM. A ello debe añadirse que, como dispone dicho artículo, “corresponde a cada municipalidad organizar la administración de acuerdo con sus necesidades y presupuesto”.

De lo expuesto se derivan dos conclusiones principales:

No existe ningún mandato en el bloque de constitucionalidad que impida que el legislador regule la contratación de personal en el ámbito de los gobiernos locales.

Las competencias de los gobiernos municipales deben ser ejercidas con sujeción a la ley.

Entonces, de acuerdo con el artículo 195 de la Constitución y con los artículos 8 de la LBD y VIII del Título Preliminar de la LOM, las municipalidades organizan autónomamente su administración de acuerdo con sus necesidades y presupuesto, pero tal competencia debe ser ejercida en el marco de lo establecido por la ley.

Ahora bien, que no exista algún mandato constitucional que impida al legislador regular la contratación de personal en el ámbito de los gobiernos locales, no significa que este último, al hacerlo, se encuentre exento de observar determinados principios y criterios que se desprenden del ejercicio de otras competencias constitucionales, como se analizará a continuación.

Con base en los fundamentos previos, se concluye que el legislador puede expedir regulaciones en materia de contratación de personal en el ámbito de los gobiernos locales, lo que puede incluir a los obreros que prestan servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines.

A la vez, corresponde reiterar que esas regulaciones no pueden desconocer ni subrogar las competencias de los gobiernos locales en el ámbito detallado previamente.

La vinculación del legislador al principio meritocrático en el ingreso al Sector Público

El artículo 40 de la Constitución prescribe que el legislador tiene la competencia para regular los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. Por tanto, es competente para establecer los requisitos relacionados con el ingreso, permanencia y progresión en el ejercicio de la función pública.

Al respecto, debe recordarse que el artículo 2 de la Ley 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, define a la función pública como “toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre o al servicio de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de sus niveles jerárquicos”.

En la Sentencia 05057-2013-PA/TC, este Tribunal declaró que “[l]a función pública debe ser entendida como desempeño de funciones en las entidades públicas del Estado”<sup>4</sup>. E hizo énfasis en que “la condición de funcionario o servidor público no se identifica, por ejemplo, por un tipo de contrato o vínculo de un trabajador con la Administración Pública, sino por el desempeño de funciones públicas en las entidades del Estado”<sup>5</sup>.

También se ha precisado que la función pública puede ser representativa y no representativa o profesionalizada. La primera se relaciona con la representación política y el derecho a ser elegido, mientras que la segunda es la que ejercen los servidores públicos pertenecientes a los diversos niveles de la administración del Estado, a los poderes del Estado y, en general, a toda institución pública<sup>6</sup>.

En el ámbito del desarrollo del contenido del derecho de acceso a la función pública, el Tribunal Constitucional ha subrayado que este garantiza la participación en la función pública, de conformidad con los requisitos que el legislador ha determinado.

Este derecho, en lo que aquí interesa, tiene como principio consustancial el principio de mérito que, como ha sostenido este Tribunal, “vincula plenamente a todas las entidades del Estado”<sup>7</sup>.

En buena cuenta, este principio vincula positivamente al legislador en el sentido de que la regulación que este expida sobre el acceso a toda función pública observe de manera irrestricta el principio de acceso por mérito. Asimismo, queda claro que toda actuación de la administración del Estado y de toda entidad pública deben observar dicho principio, en todos los actos relacionados con el acceso a la función pública.

Esta observancia se materializa, entre otras medidas, en la realización de concursos públicos que aporten referentes de idoneidad para ejercer debidamente la función pública.

De esto último se desprende la importancia de que los concursos públicos de méritos se lleven a cabo con la finalidad de seleccionar al personal adecuado para el servicio del Estado, lo que repercutirá positivamente en el buen funcionamiento y desempeño de las entidades públicas al servicio de la ciudadanía<sup>8</sup>.

De lo expuesto, se desprende que, si bien el legislador democrático goza de discrecionalidad respecto a la regulación de las condiciones para el acceso a la función pública, esto no significa que el ejercicio de esta competencia se lleve a cabo contraviniendo los mandatos constitucionales relacionados con principios básicos que orientan el ejercicio de los derechos, condiciones, deberes y responsabilidades de los servidores públicos; a saber, los principios de igualdad, mérito y transparencia, entre otros.

En el presente caso, las disposiciones impugnadas tienen como ámbito de aplicación los gobiernos locales, quienes cuentan con autonomía en su administración interna, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en el bloque de constitucionalidad, como se detallara previamente.

Al respecto, este Tribunal aprecia que las disposiciones impugnadas no se refieren al Poder Ejecutivo y, en tal sentido, no podría sostenerse válidamente que incidan o afecten las competencias de dicho sujeto constitucional relacionadas con la política de personal.

Es evidente, entonces, que las disposiciones sometidas a control no inciden de manera directa en el ámbito de competencias constitucional del Poder Ejecutivo. A lo cual debe añadirse que el contenido de las disposiciones impugnadas no se aparta del principio de mérito, que debe regir la incorporación y desempeño de toda persona en el aparato estatal.

Efectivamente, debe tenerse presente que la ley impugnada establece, en su primera disposición complementaria transitoria, relativa al denominado “proceso de adecuación”, que la incorporación progresiva en las municipalidades de los obreros a los que la Ley 31254 hace referencia, se deberá llevar a cabo en el plazo de un año, luego de una evaluación que tenga en consideración tanto los méritos como la idoneidad para prestar dichos servicios.

Así pues, en la medida en que esta última norma establece una evaluación previa sobre méritos e idoneidad, como exigencia para la incorporación progresiva al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, de los obreros municipales mencionados en la Ley 31254, se

concluye que la citada disposición no contraviene el principio de mérito exigible a todo servidor perteneciente a la administración pública.

Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

La tercerización laboral, la intermediación laboral y sus límites

En el presente caso, otra materia constitucionalmente relevante es la prohibición de tercerización y de toda forma de intermediación laboral en el ámbito de los gobiernos locales respecto de los obreros que prestan servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines.

Por ello, resulta necesario explicar previamente en qué consisten estas figuras, de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente.

En primer término, la tercerización es una figura de subcontratación que se aplica a la producción de bienes o a la prestación de servicios especializados para un contratante o empresa principal. Se caracteriza porque se realiza bajo la exclusiva dirección y control del contratista, que debe ser una empresa<sup>9</sup>. El personal dependiente de la contratista puede desarrollar su trabajo en el local de la empresa usuaria, lo que da origen a la descentralización productiva al interior o insourcing, o puede hacerlo en otro lugar, configurándose así la descentralización productiva externa u outsourcing<sup>10</sup>.

El artículo 2 de la Ley 29245, Ley que regula los servicios de tercerización, dispone que:

Se entiende por tercerización la contratación de empresas para que desarrollen actividades especializadas u obras, siempre que aquellas asuman los servicios prestados por su cuenta y riesgo; cuenten con sus propios recursos financieros, técnicos o materiales; sean responsables por los resultados de sus actividades y sus trabajadores estén bajo su exclusiva subordinación.

Constituyen elementos característicos de tales actividades, entre otros, la pluralidad de clientes, que cuente con equipamiento, la inversión de capital y la retribución por obra o servicio. En ningún caso se admite la sola provisión de personal.

La aplicación de este sistema de contratación no restringe el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores.

En el texto vigente del artículo 1 del Decreto Supremo 006-2008-TR, modificado por el Decreto Supremo 001-2022-TR y que reglamenta la Ley 29245, se ha estipulado lo siguiente sobre las actividades especializadas y principales:

Actividades especializadas u obras: Son actividades especializadas aquellas actividades vinculadas a la actividad principal de la empresa principal, que exigen un nivel de conocimientos técnicos, científicos o particularmente calificados. Se entiende por obra la ejecución de un encargo concreto vinculado a la actividad principal de la empresa principal, debidamente especificado en el contrato civil suscrito entre la empresa principal y la empresa tercerizadora.

Las actividades especializadas u obras, en el marco de la tercerización, no pueden tener por objeto el núcleo del negocio.

Actividades principales: Constituyen actividades principales aquellas a las que se refiere el artículo 1 del Reglamento de la Ley 27626, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-2002-TR y sus normas modificatorias.

Y en el artículo 1 del Reglamento de la Ley 27626, aprobado por Decreto Supremo 003-2002-TR, antes mencionado, se ha desarrollado lo siguiente:

Actividad principal: Constituye actividad principal de la empresa usuaria aquélla que es consustancial al giro del negocio. Son actividad principal las diferentes etapas del proceso productivo de bienes y de prestación de servicios: exploración, explotación, transformación, producción, organización, administración, comercialización y en general toda actividad sin cuya ejecución se afectaría y/o interrumpiría el funcionamiento y desarrollo de la empresa.

Actividad complementaria: Constituye actividad complementaria de la empresa usuaria aquella que es de carácter auxiliar, no vinculada a la actividad principal, y cuya ausencia o falta de ejecución no interrumpe la actividad empresarial, tal como las actividades de vigilancia, seguridad, reparaciones, mensajería externa y limpieza.

La actividad complementaria no es indispensable para la continuidad y ejecución de la actividad principal de la empresa usuaria.

Actividad de alta especialización: Constituye actividad de alta especialización de la empresa usuaria aquélla auxiliar, secundaria o no vinculada a la actividad principal que exige un alto nivel de conocimientos técnicos, científicos o particularmente calificados, tal como el mantenimiento y saneamiento especializados.

Intermediación de servicios temporales: Consiste en emplear uno o más trabajadores con el fin de destacarlo temporalmente a una tercera persona, natural o jurídica, denominada empresa usuaria, que dirige y supervisa sus tareas.

Intermediación de servicios complementarios o altamente especializados: Consiste en prestar servicios complementarios o especializados por una persona jurídica, que destaca a su personal a una empresa usuaria, para desarrollar labores complementarias o altamente especializadas, en las que esta última no determina ni supervisa sustancialmente las tareas del trabajador destacado.

La tercerización es una forma de organización por la que una empresa denominada “principal” encarga o delega el desarrollo de una o más partes de su actividad principal (proceso productivo) a una o más empresas denominadas tercerizadoras, contratistas o subcontratistas<sup>11</sup>.

En cambio, la intermediación laboral consiste en la contratación que lleva a cabo una empresa usuaria con el objeto de que otra empresa le proporcione personal para que preste servicios a su favor. Por este contrato de tipo civil, que se realiza entre las empresas, los trabajadores mantienen el vínculo laboral con la empresa de intermediación laboral, pero es la empresa usuaria la que dirige y controla la actividad de esos trabajadores. Existe una

limitación para la licitud de la intermediación laboral, que se prevé cuando los trabajadores laboren en el centro de trabajo o de operaciones de la empresa usuaria: en estos casos, “sólo procede cuando medien supuestos de temporalidad, complementariedad o especialización. Los trabajadores destacados a una empresa usuaria no pueden prestar servicios que impliquen la ejecución permanente de la actividad principal de dicha empresa<sup>12</sup>.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha definido a este tipo de subcontratación laboral, como “el destaque o cesión de mano de obra por parte de una entidad intermediadora (empresa de servicios constituida exclusivamente para tal fin o cooperativa de trabajadores) hacia una empresa usuaria, existiendo un vínculo laboral entre la entidad intermediadora y el personal destacado”<sup>13</sup>.

Como puede apreciarse, la normativa relacionada con las figuras de la tercerización e intermediación laboral ha sido estructurada teniendo como referente el funcionamiento empresarial o de negocios, pero también se ha aplicado en el ámbito de los gobiernos locales, al cual se dirige la prohibición establecida en el artículo 1 de la ley impugnada.

A continuación, este Tribunal, analizará la constitucionalidad de la prohibición de tercerización y de cualquier otra forma de intermediación, pero aplicada, exclusivamente, al ámbito de la contratación de obreros por parte de las municipalidades.

La naturaleza jurídica de los servicios que prestan los obreros municipales y su régimen laboral

En nuestro ordenamiento jurídico, los obreros de la Administración pública llevan a cabo sus actividades en los gobiernos regionales y locales, y desarrollan actividades de distinta naturaleza.

En el artículo 5 del Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo de los Obreros Municipales, aprobado por el Decreto Supremo 017-2017-TR, se formula una clasificación de dichas actividades, que incluye los siguientes ámbitos:

a. Limpieza pública.- Barrido de vías públicas; lavado de calles, locales públicos y plazas públicas; recolección, reciclaje, transporte, descarga y disposición final de residuos sólidos; fumigación; entre otros.

b. Áreas verdes.- Mantenimiento de parques y jardines, viveros municipales, áreas comunes y de recreación; ambientación de áreas verdes; fumigación; riego por inundación, cisterna y por punto de agua; poda; mantenimiento de canales subterráneos; entre otros.

c. Obras y mantenimiento.- Reparación de vías públicas; pintura; mantenimiento metalmecánico, mecánico de automóviles y maquinaria en general; carpintería; gasfitería; construcción, reconstrucción, remodelación, demolición, renovación, recojo y levantamiento de desmonte; habilitación de bienes inmuebles como edificaciones, estructuras, excavaciones, perforaciones, carreteras, puentes, que requieran de dirección técnica, expediente técnico, mano de obra, materiales y/o equipos; entre otros.

d. Seguridad ciudadana.- Vigilancia y protección vecinal; mantenimiento del orden en la comuna; fiscalización de locales y de transporte; entre otros.

e. Otros Campos: como el sacrificio, izaje y corte de ganado; lavado de vísceras, almacenamiento y conservación de carne; limpieza, mantenimiento, guía y vigilancia de cementerio; cuidado y limpieza de animales y sus instalaciones; manejo de vehículos municipales; limpieza y mantenimiento de semáforos; entre otras actividades realizadas por los obreros municipales.

En cuanto a su régimen laboral, en el artículo 37 de la LOM se contempla que “Los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen”.

Asimismo, la Ley 30889 precisa el régimen laboral de los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales, y prescribe en su artículo único lo siguiente:

[...] los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales no están comprendidos en el régimen laboral establecido por la Ley del Servicio Civil, Ley 30057. Se rigen por el régimen laboral privado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

De lo anterior se desprende que, de acuerdo con la legislación vigente, el régimen laboral de los obreros municipales es el correspondiente al Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Asimismo, que del bloque de constitucionalidad se deriva la pertenencia de los obreros municipales a un régimen laboral específico, que es justamente el recogido por la ley impugnada y, por lo tanto, no puede afirmarse que la prohibición de la tercerización y toda forma de intermediación laboral en el ámbito de los gobiernos locales resulte contraria a la Constitución.

Habiendo dilucidado lo anterior, este Tribunal deberá analizar la competencia de los distintos niveles de gobierno en el ámbito de la política de personal.

Sobre la alegada vulneración de la competencia del Poder Ejecutivo para dirigir el Sistema Administrativo de gestión de los recursos humanos en el Sector Público

Los demandantes aducen que la ley impugnada contraviene las competencias del Poder Ejecutivo relacionadas con la dirección del sistema administrativo de gestión de los recursos humanos en el sector público, así como también el principio de meritocracia exigible a toda persona que se incorpora a laborar en el Estado.

Así las cosas, debe recordarse que el inciso 3 del artículo 118 de la Constitución establece que corresponde al presidente de la República la dirección de la política general del gobierno.

A su vez, el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) dispone que es una de las competencias exclusivas de dicho poder del Estado: “Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno”. Y añade que:

Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno.

Asimismo, el artículo 46 de la LOPE establece que uno de los sistemas administrativos de las entidades de la administración pública es el de “Gestión de Recursos Humanos”, y que los sistemas administrativos “tienen por finalidad regular la utilización de los recursos de las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso”.

A su vez, el Decreto Legislativo 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil (entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros), estipula, en su artículo 2, que el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos:

[...] establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil; y, comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos.

Así también, mediante Decreto Supremo 004-2013-PCM se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, la que es definida en su artículo 1 como “el principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú, que establecerá la visión, los principios y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público, al servicio de los ciudadanos y el desarrollo del país”.

Ahora bien, en el párrafo 3.2.4 del anexo del decreto supremo citado en el fundamento precedente, se precisa que uno de los pilares centrales de la referida política de modernización de la gestión pública, es el “servicio civil meritocrático”.

La norma impugnada preceptúa, en su Primera Disposición Complementaria Transitoria, que la incorporación del personal “que presta servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines mediante tercerización u otras formas de intermediación laboral, [se realizará] previa evaluación de méritos e idoneidad para los referidos servicios, de acuerdo con lo establecido en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades” (resaltado añadido).

Por tanto, la norma cuya constitucionalidad se cuestiona no se refiere al ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, ni lesiona el principio de meritocracia. En consecuencia, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

Sobre la alegada vulneración del derecho al trabajo y a la libertad de trabajo

La parte demandante sostiene además que la ley impugnada vulnera el derecho al trabajo en el ámbito de las empresas tercerizadoras, pues habría ocasionado la pérdida de empleo del personal a su servicio a causa de la prohibición que dicha norma prevé respecto de la contratación de obreros que realizan actividades de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local en el ámbito de los gobiernos locales.

Aseveran también que esa prohibición contraviene la libertad de trabajo de las empresas tercerizadoras, ya que estas no podrán continuar celebrando contratos de tercerización con los gobiernos locales.

Sobre lo primero, debe recordarse que el derecho al trabajo ha sido reconocido expresamente en el artículo 22 de la Norma Fundamental, y que este Tribunal, en diversas causas, ha esclarecido cuáles son las dimensiones integrantes de su contenido constitucionalmente protegido.

Así pues, una primera manifestación es la de acceder a un puesto de trabajo. Esta dimensión se refiere, en concreto, al deber estatal de adoptar una política orientada a que la población acceda efectivamente a un empleo, en forma progresiva, y acorde con las posibilidades reales del Estado.

La segunda, es que la ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario, conforme al artículo 27 del texto constitucional.

Habiendo quedado claras las manifestaciones fundamentales de este derecho constitucional, corresponde ahora determinar si la ley impugnada ha incidido negativamente en su contenido y si, además de ello, ha incurrido en alguna vulneración del contenido constitucionalmente protegido.

De la revisión de las disposiciones impugnadas, se aprecia que estas no hacen referencia a políticas de empleo que, en algún sentido, pudieran significar un retroceso en el deber de coadyuvar a que la población acceda a un puesto de trabajo.

Antes bien, las medidas prohibitivas y el reconocimiento de derechos laborales sujetos a determinados requisitos en favor de los obreros que realizan actividades de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local en el ámbito de los gobiernos locales -establecidos en la ley cuestionada-, no pueden ser consideradas, de forma manifiesta, como un retroceso en el ámbito de la política de acceso al empleo en favor de la ciudadanía, ni han incidido negativamente en dicha dimensión del derecho al trabajo.

Debe advertirse, asimismo, que el artículo 3 de la ley -no impugnado en el presente proceso- ha establecido una declaración de interés nacional respecto de los servicios de limpieza pública y afines, así como la protección laboral de los obreros municipales. Por lo que, difícilmente, podría sostenerse que la mencionada norma tiene la vocación de contravenir el deber del Estado de contar con políticas orientadas al acceso al trabajo en favor de la población.

En cuanto a la segunda dimensión del derecho invocado, este Tribunal aprecia que las disposiciones materia de controversia no se refieren ni promueven situaciones de despido arbitrario de los trabajadores.

Antes bien, se advierte que el artículo 4 de la ley tiene como finalidad que los obreros municipales no pierdan su puesto de trabajo al término de sus contratos de tercerización u otra forma de intermediación laboral. Asimismo, la primera disposición complementaria transitoria de la referida ley contiene un conjunto de medidas relacionadas con un denominado proceso de adecuación respecto de la contratación de los mencionados obreros.

Y, especialmente, la segunda disposición complementaria de la norma cuestionada detalla expresamente la protección contra el despido injustificado a la que tienen derecho los obreros que, hasta antes de la entrada en vigencia de la ley, eran contratados a través de figuras, como la tercerización u otras formas de intermediación laboral. Incluso, dispuso que tuvieran “prioridad para ser contratados por el gobierno local al que brindaron servicios”.

Por tales razones, este Tribunal concluye que las disposiciones impugnadas no inciden en el contenido constitucionalmente protegido del derecho al trabajo y, por lo tanto, corresponde declarar infundada la demanda en ese extremo.

Por otra parte, los demandantes también alegan, aunque de forma genérica, que las disposiciones impugnadas vulneran la libertad de trabajo de las empresas, por cuanto se encuentran impedidas de celebrar contratos de tercerización u otras formas de intermediación laboral.

Al respecto, debe recordarse que el artículo 2, inciso 15, de la Constitución, ha reconocido el derecho a trabajar libremente con sujeción a la ley. Este derecho debe ser interpretado de conformidad con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado peruano, por mandato de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución.

Así pues, el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce la libre elección de trabajo que asiste a toda persona. Por su parte, el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconoce el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado.

A nivel del sistema interamericano, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha reconocido en su artículo 7, literal “b”, “el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva”.

Este Tribunal ha detallado, de forma enunciativa, que el derecho a la libertad de trabajo comprende:

El derecho que tiene todo trabajador de seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas;

La libre elección del trabajo;

La libertad para aceptar o no un trabajo; y

La libertad para cambiar de empleo<sup>14</sup>.

Se concluye, entonces, que la Constitución y los tratados sobre derechos humanos, que forman parte del bloque de constitucionalidad, reconocen este derecho a toda persona y, en particular, a todo trabajador.

Sin embargo, el cuestionamiento de la demanda en cuanto a la alegada vulneración de la libertad de trabajo, se sustenta en las consecuencias negativas y/o perjudiciales que las disposiciones impugnadas tendrían en la esfera jurídica de las empresas contratantes de quienes prestaban servicios de limpieza pública y afines, en el ámbito de los gobiernos locales.

Al respecto, este Tribunal concluye que las disposiciones cuestionadas no inciden en el ámbito protegido del derecho bajo examen, por cuanto no se refieren, establecen o proscriben actuaciones que impidan el ejercicio de la libertad que tiene toda persona o trabajador para elegir, aceptar o rechazar o cambiar de trabajo o actividad que le permita obtener recursos suficientes para su subsistencia.

El trabajo, desde la perspectiva de las disposiciones glosadas de la Constitución, se refiere a la prestación que realizan las personas, y no puede extenderse dentro de su ámbito a la actividad que desarrollan las empresas.

En suma, para este Tribunal, las disposiciones objetadas por el demandante no establecen medidas limitativas ni que supongan una amenaza para el ejercicio de las facultades que constituyen el derecho a la libertad de trabajo.

Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

Sobre la alegada vulneración de los principios y derechos integrantes del régimen económico de la Constitución de 1993

Los demandantes también cuestionan la Ley 31254, con el argumento de que contraviene diversos principios y derechos reconocidos en la Constitución Económica, lo que se examinará a continuación.

Sobre la supuesta vulneración del Principio de Subsidiariedad, de libre iniciativa privada y de libre competencia

En la demanda se sostiene que la prohibición de tercerización y de toda forma de intermediación laboral que establece la Ley 31254 atenta contra el principio de subsidiariedad, la libre iniciativa privada y la libertad de contratación, en detrimento de las empresas que habían celebrado contratos de tercerización e intermediación laboral con los gobiernos locales para prestar servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines.

Con relación al principio de subsidiariedad, el artículo 60 de la Constitución de 1993 dispone que: “Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional”.

Así pues, debe recordarse que dicho artículo habilita la intervención del Estado en la actividad empresarial en ausencia o defecto de la participación privada.

En esta línea, este Tribunal ha sostenido que “las acciones del Estado deben estar vinculadas al fomento, estimulación, coordinación, complementación, integración o sustitución, en vía supletoria, complementaria o de reemplazo, de la libre iniciativa privada”

Sobre ello, debe recordarse que en la jurisprudencia de este Tribunal se ha dejado sentado lo siguiente:

[...] la cláusula de actuación subsidiaria del Estado en la economía, consagrado en el artículo 60 de la Constitución implica, de un lado, un límite a la actividad estatal, pues no puede

participar libremente en la actividad económica, sino que solo lo puede hacer sujeto a la subsidiariedad, que debe ser entendida como una función supervisora y correctiva o reguladora del mercado; y, de otro, reconoce que hay ámbitos que no pueden regularse única y exclusivamente a partir del mercado, lo cual justifica su función de regulación y protección<sup>16</sup>.

Ahora bien, en el presente caso, no se evidencia en qué medida las disposiciones impugnadas contravienen el principio de subsidiariedad, por cuanto estas no habilitan al Estado a intervenir en la actividad empresarial compitiendo con los privados.

Ninguna de las disposiciones objeto de control establece o permite la creación de empresas municipales que compitan con las empresas privadas, desconociendo la función subsidiaria que cumple el Estado en el ámbito empresarial por razón de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional, como ordena el artículo 60 de la Constitución.

Por tales consideraciones, este Tribunal considera que las disposiciones cuestionadas no vulneran el principio de subsidiariedad.

Asimismo, también se alega en la demanda que las disposiciones cuestionadas de la Ley 31254 vulneran el principio de libre iniciativa privada.

Sobre ello, debe tenerse en consideración que el artículo 58 de la Constitución ha reconocido el principio-derecho a la libre iniciativa privada, que se ejerce en una economía social de mercado, régimen bajo el cual “el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos, e infraestructura [...]”.

Forma parte del contenido de este derecho la facultad que tiene “toda persona natural o jurídica, de emprender y desarrollar, con plena autonomía, cualquier actividad económica de su preferencia, a través de la disposición e intercambio de bienes, con la finalidad de obtener un beneficio o ganancia material” (Sentencia 02111-2011-AA/TC, fundamento 11). Ahora bien, por el propio mandato constitucional, la libre iniciativa privada no puede ser comprendida de manera aislada de la economía social de mercado. Esta última es un régimen que se caracteriza por:

asegurar la competencia mediante el estímulo de la capacidad productiva individual, con el objeto no solo de generar la creación de riqueza, sino de contribuir con la promoción del bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación [art. 44 de la CP]. Esta promoción del bienestar comprende la articulación de un diversificado sistema de protección [cf. art. 64 de la Constitución], especialmente de los sectores económicamente más vulnerables [Sentencia 00008-2003-AI/TC, fundamento

En otra ocasión este Tribunal ha dejado dicho que el artículo 58 debe interpretarse en consonancia con el artículo 2.17 de la Constitución, que reconoce el “derecho fundamental de toda persona a participar, ya sea en forma individual o asociada, en la vida económica de la Nación”

La libre iniciativa privada protege “el derecho de toda persona natural o jurídica a emprender y desarrollar, con autonomía plena, la actividad económica de su preferencia, afectando o destinando bienes de cualquier tipo a la producción y al intercambio económico con la finalidad de obtener un beneficio o ganancia material”<sup>19</sup>.

Si bien es cierto que el ordenamiento protege a la libre iniciativa privada contra la injerencia de los poderes públicos respecto de lo que se considera como privativo de la autodeterminación de los particulares, también lo es que el ejercicio de la libre iniciativa privada encuentra límites en la protección de los intereses generales de la comunidad, que

se encuentran tutelados por la Constitución, las demás normas del bloque de constitucionalidad y las leyes correspondientes<sup>20</sup>.

Con relación a las disposiciones impugnadas, este Tribunal advierte que dichas normas no tienen injerencia en la autonomía que tienen las empresas privadas para realizar la actividad económica que prefieran. Antes bien, la ley sometida a control rige para el ámbito público y, aun cuando exista alguna incidencia en el ámbito privado, pues ya no se podrán celebrar contratos de tercerización o intermediación laboral con las municipalidades respecto de las actividades que realizan los obreros municipales, lo cierto es que nada impide que tales empresas privadas puedan continuar llevando a cabo sus actividades con el resto de los operadores del mercado.

Por otra parte, corresponde tomar en cuenta que el Estado no está obligado a contratar con las empresas en el ámbito de los servicios que realizan los obreros municipales. La decisión del poder público relacionada con la forma y modo en que estos servicios deben llevarse a cabo en el ámbito municipal no supone, per se, una incidencia negativa en el contenido constitucionalmente protegido de las libertades económicas de los privados, puesto que dicha decisión tiene como fundamento el ejercicio de la autonomía que la Constitución reconoce a los distintos niveles de gobierno; autonomía que, naturalmente, debe ser ejercida dentro de los límites que la Norma Fundamental y las leyes de la República imponen.

Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

Los demandantes también cuestionan las disposiciones sometidas a control con el argumento de que vulneran el principio de libre competencia.

El artículo 61 de la Constitución prevé que, en el marco de una economía social de mercado, “el Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios”.

La libre competencia se refiere a la coexistencia de diversas ofertas en el campo de la producción, servicios o comercialización de productos de la misma especie por un número indeterminado de los agentes económicos<sup>21</sup>.

En la Sentencia 00008-2003-AI/TC, este Tribunal determinó que la libre competencia era un elemento constitutivo del modelo de economía social de mercado y que, por ello, la Constitución le encargaba al Estado específicas obligaciones de garantizarla, entre las que se encuentran:

Facilitar y vigilar la libre competencia;

Combatir toda práctica que la limite;

Combatir el abuso de posiciones dominantes o monopólicas, asegurando la participación de los agentes de mercado y protegiendo a los consumidores y usuarios<sup>22</sup>.

La libre competencia plantea el libre juego de la oferta y la demanda, y presupone la existencia de tres requisitos<sup>23</sup>:

La autodeterminación de iniciativas o de acceso empresarial a la actividad económica;

La autodeterminación para elegir las circunstancias, modos y formas de ejecutar la actividad económica (calidad, modelo, volumen de producción, etc.);

La igualdad de los competidores ante la ley.

Asimismo, corresponde “al Estado remover toda práctica que produzca o pueda producir el efecto de limitar, impedir, restringir o falsear la libre competencia, pero también la de

formular y establecer todos los mecanismos jurídicos adecuados y necesarios que se orienten a salvaguardarla”<sup>24</sup>.

En esta línea argumentativa, el Tribunal ha precisado que el Estado tiene un conjunto de obligaciones que cumplir relacionadas con la protección del principio de libre competencia. Una de ellas es la prohibición que rige sobre las entidades de la Administración Pública de autorizar o crear monopolios legales<sup>25</sup>.

En el presente caso, este Tribunal advierte que las disposiciones impugnadas no inciden en el acceso de las empresas a actividades económicas, pues aquellas no impiden la incursión de dichas empresas en el rubro de su elección. Tampoco limitan las elecciones de las circunstancias, modos y formas de ejercer las actividades económicas a las que se dedican. Efectivamente, la Constitución no garantiza que las empresas puedan realizar cualquier tipo de actividad, ni celebrar cualquier tipo de contrato sin ninguna limitación. Por el contrario, el ejercicio de la libertad de competencia solo se encuentra garantizada en el contexto de las actividades no prohibidas por la ley.

Asimismo, este Tribunal no aprecia que el legislador, a través de la Ley 31254, haya establecido diferencias injustificadas entre las empresas privadas en relación con la celebración de contratos de tercerización y de toda forma de intermediación laboral. Es decir, no se advierte que el legislador haya incurrido en tratos discriminatorios entre empresas que se encuentran en idéntica situación.

Como ya ha señalado este Tribunal, el Estado cuenta con autonomía, en el ámbito establecido por la Constitución y la ley, para decidir respecto al ejercicio de las funciones que corresponden a cada órgano. En consecuencia, el hecho de que el Estado, a través de la ley, decida que se debe prohibir la tercerización e intermediación laboral de los obreros en el ámbito municipal, no constituye una barrera o impedimento para que las empresas interactúen entre sí y compitan entre ellas en el mercado, en igualdad de condiciones.

Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

Sobre la supuesta vulneración del derecho a la libertad de contratación y a la libertad de empresa

Las disposiciones materia de la presente controversia también han sido impugnadas por haber vulnerado, a criterio de los demandantes, los derechos a la libertad de contratación y a la libertad de empresa. Y es que, según se alega en la demanda, la prohibición de celebrar contratos de tercerización e intermediación laboral con los gobiernos locales respecto de las actividades que llevan a cabo los obreros municipales, desconocería las exigencias dimanantes de ambas libertades.

Respecto a la libertad de contratación, debe tenerse presente que se trata de un derecho reconocido en los artículos 2 (inciso 14) y 62 de la Constitución. El primero consagra el derecho “a contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público”; mientras que el segundo artículo expresa que la libertad de contratar “garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato”. Esta libertad tiene como finalidad la protección del acuerdo de voluntades entre dos o más personas naturales y/o jurídicas para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica de carácter patrimonial; esto es, que verse sobre bienes o intereses de apreciación económica, con fines lícitos y sin contravenir las leyes de orden público<sup>26</sup>.

La libertad de contratación se fundamenta en el principio de autonomía de la voluntad y protege, en lo fundamental, dos aspectos esenciales<sup>27</sup>:

Autodeterminación para decidir la celebración de un contrato, así como la potestad de elegir al co-celebrante;

Autodeterminación para decidir, de común acuerdo, la materia objeto de regulación contractual (...).

En el presente caso, este Tribunal advierte que la norma sometida a control se refiere a funciones específicas que corresponden a los gobiernos locales y que, además, tienen incidencia en la esfera jurídica de los derechos laborales de los obreros municipales.

Asimismo, debe recordarse que la libertad de contratación no garantiza la posibilidad de celebrar cualquier tipo de contrato, ni que se pueda contratar en todo tipo de ámbito o materia. Se deben observar los límites que impongan las leyes, de conformidad con el marco establecido por la Constitución.

Por ello, no se aprecia que tales disposiciones impidan, obstaculicen o menoscaben la facultad de autodeterminación de las empresas tercerizadoras o de intermediación laboral para celebrar un contrato o para decidir, de común acuerdo, la materia del mismo puesto que aquellas no alcanzan al ámbito de las relaciones entre privados. Solamente alcanzan al ámbito público por tratarse de regulación de las actuaciones de los gobiernos locales. Y si bien tales medidas tendrán cierta repercusión en el ámbito de las referidas empresas tercerizadoras o de intermediación laboral, porque la prohibición que establece la ley impugnada les impide celebrar estos contratos con los gobiernos locales respecto de los obreros municipales, lo cierto es que la facultad de celebración de contratos o de decidir su objeto no es ilimitada, sino que encuentra límites en la ley.

Por tales consideraciones corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

Por otra parte, los demandantes también aducen que la ley impugnada vulnera la libertad de empresa, reconocida en el artículo 59 de la Norma Fundamental.

Dicha libertad consiste en la “facultad de elegir la organización y el desarrollo de una unidad de producción de bienes o prestación de servicios, para satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios”<sup>28</sup>.

La libertad de empresa se ejerce en el marco de la economía social de mercado, régimen este último que constituye el fundamento de su actuación como también impone los límites a su ejercicio.

Sobre ello, este Tribunal ha sostenido que la libertad de empresa “debe ser ejercida con sujeción a la ley -siendo sus limitaciones básicas aquellas que derivan de la seguridad, la higiene, la moralidad o la preservación del medio ambiente-, y su ejercicio deberá respetar los diversos derechos de carácter socio-económico que la Constitución reconoce”<sup>29</sup>.

En la Sentencia 03116-2009-PA/TC, fundamento 9, el Tribunal reiteró que el contenido constitucionalmente protegido de la libertad de empresa estaba compuesto de tres facultades esenciales:

- Acceso. A través de la llamada libertad de fundación de una empresa, mediante la cual se garantiza la potestad de decidir no solo crear empresas, sino también actuar en el mercado, según la denominada libertad de acceso al mercado.

- Autoorganización. A través del reconocimiento a la libertad de organización de la empresa, que garantiza al empresario la facultad de establecer los objetivos propios de la empresa, con el fin de dirigir y planificar su actividad (libertad de dirección de la empresa) en atención a sus recursos y a las condiciones del mercado.

- Cesación. A través del cual se reconoce la potestad de decidir la salida del mercado de la empresa<sup>30</sup>.

Con base en lo anterior, este Tribunal aprecia que las disposiciones materia de controversia no han supuesto una incidencia negativa en el ámbito del derecho a la libertad de empresa, puesto que no establecen ningún mandato que limite el acceso al mercado o a fundar una empresa; tampoco suponen una intervención en la facultad de autoorganización de la

empresa, pues las facultades de dirección y planificación de la actividad empresarial no han sido materia de regulación por la Ley 31254.

A ello debe añadirse que dicha ley no establece ninguna medida respecto de la potestad de salir del mercado con que cuentan las empresas.

Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

Sobre la alegada vulneración de la competencia del Poder ejecutivo para administrar la hacienda pública y de la prohibición de iniciativa de gasto a los Congresistas establecida en el artículo 79 de la Constitución

Finalmente, los demandantes alegan que las disposiciones impugnadas han afectado las competencias del Poder Ejecutivo relacionadas con la administración de la hacienda pública; y además, afirman que aquellas suponen un gasto público permanente que no fue sustentado al momento de aprobarse la Ley 31254.

Por ello, deberá determinarse si dichas normas afectan las competencias del Poder Ejecutivo en materia de administración de la hacienda pública (artículo 118.7 de la Constitución). Asimismo, deberá evaluarse si estas normas desconocen las atribuciones que el Poder Ejecutivo ejerce en el ámbito presupuestario, relacionadas con los principios de equilibrio y estabilidad presupuestaria (artículo 78) y con la prohibición que recae en el legislador en materia de iniciativa de gasto público (artículo 79 primer párrafo).

En primer término, los artículos 77 y 78 de la Norma Fundamental preceptúan lo siguiente:

#### Artículo 77:

La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas. El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización (...)

#### Artículo 78:

El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado.

Como puede apreciarse, tales artículos son especialmente relevantes en el ámbito de la Constitución presupuestaria, porque tienen como finalidad asegurar una adecuada correspondencia entre los ingresos fiscales y las habilitaciones de gastos públicos previstas en la Ley de Presupuesto, de modo que se encuentren debidamente balanceados para la ejecución de un concreto ejercicio presupuestal, como se desprende de la jurisprudencia de este Tribunal.

Así pues, la observancia de los principios presupuestales de exactitud, equilibrio, estabilidad y programación presupuestaria es exigible, en primer orden, a la Ley de Presupuesto y/o a las normas que habiliten o imputen la ejecución de un determinado gasto público al presupuesto anual vigente.

Este Tribunal ha dejado establecido en su jurisprudencia que tales principios deben ser comprendidos bajo las siguientes consideraciones<sup>31</sup>:

#### Principio de equilibrio financiero

Previsto en el artículo 78 de la Constitución, que establece que el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la normal marcha económica del país.

#### Principio de exactitud

Previsto en el artículo 77 de la Constitución, que impone consignar la totalidad de los recursos y gastos fiscales en atención al verdadero y real rendimiento de las fuentes de percepción de renta estatal, constituyéndose en la descripción cabal de las funciones y servicios que efectuará el órgano ejecutivo en su condición de responsable de la administración.

#### Principio de programación

Previsto en el artículo 77 de la Constitución, que señala la obligatoriedad de la determinación de las metas previstas del gasto público para el desarrollo nacional. Dicho principio supone la necesidad de exponer las políticas de acción gubernamental que deberán ejecutar las entidades públicas en cada ejercicio presupuestal. La programación presupuestal conlleva un proceso permanente de raciocinio, proyección y previsión, que permite el establecimiento de determinadas metas gubernamentales que obligan necesariamente a la asignación de recursos económicos.

En el presente caso, este Tribunal aprecia que las disposiciones impugnadas no son normas presupuestarias o expedidas con ocasión de la aprobación del presupuesto público. Por esa razón, no podría exigírseles el cumplimiento de los mencionados principios constitucionales presupuestales.

Corresponde, además, determinar si habilitan o imputan un concreto gasto público al presupuesto vigente, previamente aprobado. Esto último guarda estrecha relación con los mandatos establecidos en los artículos 118.17 y 79 de la Norma Fundamental.

El artículo 118.17 establece que:

Artículo 118.- Atribuciones del Presidente de la República

Corresponde al Presidente de la República:

17. Administrar la hacienda pública.

Relacionado con este asunto, el primer párrafo del artículo 79 dispone que: “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”.

Así pues, se trata de un mandato que tiene como destinatario a los legisladores y, en virtud del cual, las iniciativas legislativas que aquéllos presenten y luego se aprueben como leyes no pueden:

- i) Crear gastos públicos.
- ii) Aumentar gastos públicos.

La excepción prevista en esta disposición se refiere a la aprobación del propio presupuesto del Congreso.

Este Tribunal ha sostenido que lo que está prohibido al legislador es la generación de gastos públicos o aumentarlos con cargo al presupuesto anual vigente; pero dicho mandato no se aplica respecto a su propio presupuesto institucional<sup>32</sup>.

En suma, el objeto del primer párrafo del artículo 79 de la Constitución es que las iniciativas legislativas no generen nuevos desembolsos o erogaciones no previstos en el presupuesto del correspondiente año fiscal, y que tampoco pueden incrementar los gastos públicos ya incluidos en dicho presupuesto público. Las disposiciones cuestionadas representan una obligación financiera futura del Estado que deberá ser considerada por el Poder Ejecutivo en un siguiente ejercicio anual o incluso en otros posteriores, con sujeción al principio de progresividad o de cumplimiento paulatino establecido en la Disposición Final y Transitoria Undécima de la Constitución, que deberán ser coordinadas con el Poder Ejecutivo en el marco de la cooperación entre poderes, pero respetando el equilibrio presupuestal y la sanidad de las finanzas públicas.

Por otra parte, el constituyente de 1993 ha previsto que el proyecto de ley de presupuesto, a cargo del Poder Ejecutivo, sea enviado al Congreso de la República, órgano constituido que tiene la atribución constitucional de aprobarlo, dentro del plazo previsto, de conformidad con lo establecido en el artículo 77 y en el artículo 102 inciso 4 de la Constitución.

En el presente caso, se advierte que en el artículo 8.1. literal “ñ” de la Ley 31638, Ley del Presupuesto del Sector Público 2023, se habilitó expresamente la contratación de obreros municipales bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 728 a la que se refiere la ley impugnada.

Dicha disposición preceptúa lo siguiente:

### **SUBCAPÍTULO III**

#### **MEDIDAS DE AUSTERIDAD, DISCIPLINA Y CALIDAD EN EL GASTO PÚBLICO**

##### **Artículo 8.- Medidas en materia de personal**

8.1 Se prohíbe la incorporación del personal en el Sector Público por servicios personales y el nombramiento, salvo en los supuestos siguientes:

ñ) La contratación, bajo el régimen laboral de la actividad privada, de trabajadores obreros de limpieza pública, en las municipalidades provinciales y/o distritales en el marco de lo establecido en la Ley N° 31254, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales (*cursiva añadida*).

Como puede apreciarse, dicha habilitación se refiere expresamente a los obreros municipales a los que se refiere la Ley 31254. Por lo tanto, corresponde concluir que el gasto público relacionado con su contratación ha sido previsto e incluido en el balance de ingresos y egresos del presupuesto público para el año 2023.

Con posterioridad, el día 6 de diciembre de 2023, se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley 31953, que es la Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2024. En dicha norma se reprodujo la habilitación para contratar a los obreros municipales en el régimen del DL 728.

Efectivamente, el artículo 8.1.o) dispone que:

### **SUBCAPÍTULO III**

#### **MEDIDAS DE AUSTERIDAD, DISCIPLINA Y CALIDAD EN EL GASTO PÚBLICO**

##### **Artículo 8. Medidas en materia de incorporación del personal**

8.1 Se prohíbe la incorporación del personal en el Sector Público por servicios personales y el nombramiento, salvo en los supuestos siguientes:

o) La contratación, bajo el régimen laboral de la actividad privada, de trabajadores obreros de limpieza pública, en las municipalidades provinciales y/o distritales en el marco de lo establecido en la Ley N° 31254, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales (*cursiva añadida*).

En consecuencia, el gasto relacionado con la contratación de los trabajadores obreros municipales, a los que se refiere la Ley 31254, bajo el régimen laboral de la actividad privada, se encuentra expresamente previsto en el presupuesto. Por ende, debe desestimarse el alegato de inconstitucionalidad que se refiere a la creación de gasto por parte de dicha ley. Debe añadirse, a lo ya argumentado, que la ley aquí impugnada estableció que los mandatos relacionados con la incorporación de los obreros municipales al régimen del Decreto Legislativo 728 era de aplicación progresiva.

Efectivamente, el artículo 4 y la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 31254, que deben ser interpretados de manera conjunta, estipulan lo siguiente:

#### Artículo 4. Adecuación

Los gobiernos locales que hayan contratado servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines, mediante tercerización u otras formas de intermediación laboral, retoman dichas contrataciones de manera directa al término del contrato vigente.

#### PRIMERA. Proceso de adecuación

En el plazo máximo de 1 año, contado a partir de la vigencia de la presente ley, los gobiernos locales incorporan progresivamente, bajo el régimen laboral de la actividad privada, al personal que presta servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines mediante tercerización u otras formas de intermediación laboral, previa evaluación de méritos e idoneidad para los referidos servicios, de acuerdo a lo establecido en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Así las cosas, se aprecia que la referida ley no desequilibra el presupuesto, no incluye un gasto no programado y, además, es de aplicación progresiva en lo que respecta a sus mandatos vinculados con la incorporación de los obreros municipales al régimen del Decreto Legislativo 728.

Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el este extremo.

### III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

#### HA RESUELTO

Declarar INFUNDADA la demanda interpuesta contra los artículos 1, 2, 4, y las Disposiciones Complementarias Transitorias Primera y Segunda de la Ley 31254.

Publíquese y notifíquese.

SS.

PACHECO ZERGA

GUTIÉRREZ TICSE

DOMÍNGUEZ HARO

MONTEAGUDO VALDEZ

OCHOA CARDICH

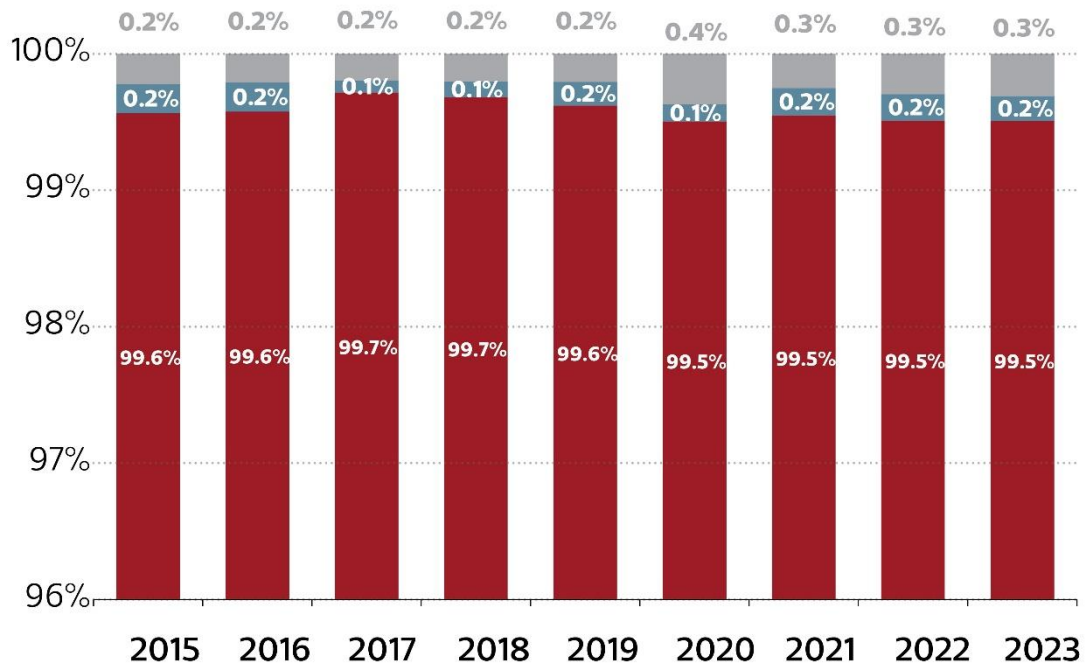
PONENTE PACHECO ZERGA.

ANEXO 6: INFOGRAFÍAS. ESQUEMAS ALUSIVOS AL TEMA INVESTIGADO.

# Empresas en el Perú según tipo (%)



- % Microempresas
- % Pequeñas empresas
- % Medianas y grandes empresas



FUENTE: Enaho. Sunat. ELABORACIÓN: ComexPerú.

# Trabajadores independientes

and labor informality in Peru

