



PERÚ

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Dirección General de Trabajo



"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

INFORME 72-2018-MTPE/2/14.1

PARA : EDUARDO GARCÍA BIRIMISA
Director General de Trabajo

DE : VÍCTOR RENATO SARZO TAMAYO
Director de Políticas y Normativa de Trabajo (e)

REFERENCIA : Oficio N° 2026-2018-MTPE/4 (H.R. N° E-099321-2018).

FECHA : 28 de junio de 2018



I. ASUNTO

Opinión técnica sobre presuntas barreras burocráticas que estarían contenidas en el Reglamento de la Ley de Fomento del Empleo, aprobado por el Decreto Supremo N° 001-96-TR.

II. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú.
- Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR.
- Reglamento de la Ley de Fomento al Empleo, aprobado por Decreto Supremo N° 001-96-TR.

III. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo nos solicita brindar atención al Oficio N° 0661-2018/INDECOPI-CEB, emitido por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual y referido a presuntas barreras burocráticas que estarían contenidas en el Reglamento de la Ley de Fomento del Empleo.

Conforme a lo previsto en el literal c) del artículo 49 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado por Decreto Supremo 014-2014-TR, la Dirección de Políticas y Normativa de Trabajo procede a emitir la opinión técnica correspondiente.

IV. ANÁLISIS

- A. Señalar cuál es la ley o norma con rango de ley que faculta al MTPE a regular que, para que una persona sea considerada trabajador a tiempo parcial, ésta debe tener una jornada laboral diaria de menos de 4 horas o una jornada laboral semanal que, dividida entre 6 ó 5 días, según corresponda, resulte en promedio menor a 4 horas diarias. Asimismo, indicar cuál es la finalidad pública que busca tutelar el ministerio con la regulación antes mencionada.
- De acuerdo a la Constitución Política del Perú de 1993, corresponde al Poder Ejecutivo "ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones" (artículo 118.8). Por lo tanto, es competencia del Poder Ejecutivo la reglamentación del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Específicamente, la reglamentación de la mencionada norma recae en el MTPE. Al año 1996, fecha en que se emitió el Decreto Supremo N° 001-96-TR, el Decreto Ley N° 25927, Ley de Orgánica del MTPE, señalaba esta competencia de reglamentación de la siguiente manera:



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

Dirección General de
Trabajo



"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Decreto Ley N° 25927

Artículo 4.- El Ministerio de Trabajo y Promoción Social es el organismo rector de la Administración del Trabajo y de la Promoción y Previsión Social. **Está encargado de normar**, fomentar, promover y conducir el desarrollo socio-laboral, estableciendo los mecanismos adecuados de coordinación y supervisión, de las políticas sectoriales a nivel nacional, concertando con las entidades públicas y privadas y con las organizaciones sociales y laborales que correspondan.

Artículo 6.- Las principales funciones específicas del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, de alcance nacional, son:

(...)

e) Concertar, evaluar y supervisar la política de remuneraciones, ingresos y productividad, promoviendo la intervención de las organizaciones representativas de los trabajadores y de empleadores, **expidiendo la normatividad pertinente.**

(...)

g) Formular y establecer la política de Empleo y Formación Profesional, evaluando y supervisando su cumplimiento y **regular el mercado de trabajo dictando las normas pertinentes.**

(...)

Por lo tanto, la competencia del MTPE para reglamentar el Decreto Legislativo N° 728, concretamente, para precisar los alcances del contrato a tiempo parcial previsto en dicha norma, están fuera de discusión.¹

2. El Decreto Legislativo N° 728 señala que "puede celebrarse por escrito contratos en régimen de tiempo parcial sin limitación alguna" (artículo 4). Sin embargo, esta norma no detalla en lo absoluto qué debe entenderse por "tiempo parcial". Se trata, por lo tanto, de una materia que necesitaba ser reglamentada.

La reglamentación realizada a través del Decreto Supremo 001-96-TR parte de una premisa lógica: el "tiempo parcial" es diferente al "tiempo completo"; y la libertad de celebrar contratos a tiempo parcial sin limitación alguna no menoscaba esta premisa lógica.

¿En qué es diferente el "tiempo parcial" del "tiempo completo"? El legislador, nuevamente de manera razonable, entendió que la diferencia radica en la **duración de la jornada de trabajo**. Este razonamiento se encuentra avalado por una norma internacional de trabajo del año 1994 (que posee carácter de recomendación para el Perú):

Convenio 175 de la Organización Internacional del Trabajo

Artículo 1.- A efectos del presente Convenio:

(a) la expresión trabajador a tiempo parcial designa a todo trabajador asalariado cuya actividad laboral tiene una **duración normal inferior** a la de los trabajadores a tiempo completo en situación comparable;

(b) la duración normal de la actividad laboral a la que se hace referencia en el apartado a) puede ser calculada semanalmente o en promedio durante un período de empleo determinado;

(...)

¹ Cabe resaltar que la facultad normativa y reglamentaria del MTPE se mantiene en la actual Ley de Organización y Funciones (Ley N° 29381).



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del EmpleoDirección General de
Trabajo

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Como se aprecia, el contrato a tiempo parcial involucra necesariamente una jornada de menor duración en comparación a una jornada a tiempo completo (8 horas diarias o 48 horas semanales).² ¿Cuán inferior debe ser una jornada para entenderla como tiempo parcial?

Sobre el particular, el parámetro de las 4 horas diarias de labores, previsto en el Decreto Supremo N° 001-96-TR, no es una arbitrariedad del legislador. En efecto, este criterio no solo viene informado por el propio Decreto Legislativo N° 728 (norma a la que el Decreto Supremo N° 001-96-TR reglamenta), sino además, por **normas preexistentes** al tiempo de la dación del indicado reglamento.

En relación a lo primero, debe tenerse en cuenta que el artículo 22 del Decreto Legislativo N° 728 señala lo siguiente: "Para el despido de un trabajador sujeto a régimen de la actividad privada, **que labore cuatro o más horas diarias para un mismo empleador**, es indispensable la existencia de causa justa contemplada en la ley y debidamente comprobada".

Sobre lo segundo, mostramos a continuación un cuadro que detalla las normas existentes al tiempo de la dación del Decreto Supremo N° 001-96-TR y que también incidían en la duración de la jornada (mínimo 4 horas de labores) para otorgar determinados beneficios sociales.

Cuadro N° 1

Norma	Beneficio	Condicionado a 4 horas o más	Detalle
Decreto Legislativo N° 713	Vacaciones	Sí	Artículo 12.- Para efectos del récord vacacional se considera como días efectivos de trabajo los siguientes: a) La jornada ordinaria mínima de cuatro horas.
Decreto Legislativo N° 650	CTS	Sí	Artículo 4.- Están comprendidos en el beneficio de compensación por tiempo de servicios los trabajadores, obreros y empleados, sujetos al régimen laboral común de la actividad privada que cumplan una jornada mínima diaria de cuatro horas, salvo ley que no exija este requisito. Se considera cumplido el requisito de cuatro horas diarias de labor en los casos en que la jornada semanal del trabajador, dividida entre seis o cinco días según corresponda, resulte en promedio no menor de cuatro horas diarias. ³
Resolución Ministerial N° 091-92-TR	Salario mínimo	Sí (percepción proporcional en función de	Artículo 3.- "Cuando por la naturaleza del trabajo o convenio, el servidor labore menos de cuatro (4) horas diarias, percibirá el equivalente de la parte proporcional de la Remuneración Mínima Vital establecida tomándose como base para este

² Repárese que el artículo 25 de la Constitución Política señala una jornada máxima de trabajo, la cual es 8 horas diarias o 48 horas semanales.

³ Esta disposición ha sido materia de modificaciones posteriores, pero que no alteran el condicionamiento legal a una jornada de 4 a más horas diarias de trabajo.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del EmpleoDirección General de
Trabajo"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

		número de horas trabajadas)	cálculo el correspondiente a la jornada ordinaria del centro de trabajo donde presta servicios".
--	--	-----------------------------	--

De acuerdo a estos antecedentes normativos, tiene sentido que el legislador, al momento de precisar los alcances del "tiempo parcial", termine considerando como marco de referencia la jornada inferior a 4 horas diarias. Por ello, la regla señalada en el artículo 11 del Reglamento de la Ley de Fomento del Empleo, aprobado por el Decreto Supremo N° 001-96-TR⁴, es coherente no sólo con el Decreto Legislativo N° 728, sino además con todo el ordenamiento jurídico laboral.

En la misma línea, atendiendo a que no siempre se trabaja el mismo tiempo cada día de la semana (pudiéndose en algunos casos trabajar menos de 4 horas un día y más de 4 horas otro día), el artículo 12 del Reglamento de la Ley de Fomento del Empleo recoge otra regla razonable, consistente en que "se considera cumplido el requisito de cuatro (4) horas en los casos en que la jornada semanal del trabajador dividida entre seis (6) o cinco (5) días, según corresponda, resulte en promedio no menor de cuatro (4) horas diarias". Esta disposición no sólo guarda concordancia con el Decreto Legislativo N° 650 (antes citado) sino además con el Convenio N° 175 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual señala en su artículo 1, literal b), que "la duración normal de la actividad laboral a la que se hace referencia en el apartado a) puede ser calculada semanalmente o en promedio durante un período de empleo determinado".



Por último, debe repararse que precisar los alcances del "tiempo parcial" no significa desconocer la regla señalada en el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 728 (celebración de contratos a tiempo parcial sin limitación alguna). No es lo mismo dotar de contenido al contrato a tiempo parcial (a través de un reglamento) que establecer limitaciones a dicha contratación.

Si se sigue la lógica errada, consistente en que cualquier reglamentación es una limitación, entonces el "tiempo parcial" resulta imposible de reglamentar por la regla del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 728. Así, el "tiempo parcial" sería equiparable en todos sus efectos al "tiempo completo" o jornada máxima de trabajo. Este razonamiento nos conduce a un escenario de inseguridad jurídica, por existir una figura ("tiempo parcial") con **reconocimiento propio en la ley**, pero sin efectos jurídicos independientes ni diferencia alguna con otras figuras (trabajo a tiempo completo).

Así, la finalidad pública que se busca tutelar con la reglamentación del contrato a tiempo parcial consiste en el valor de la seguridad jurídica, tan importante en el Derecho del Trabajo como reclamable por los empleadores y trabajadores para efectos de relaciones laborales armoniosas. Mantener el contrato a tiempo parcial como un concepto jurídico indeterminado, so pretexto que puede celebrarse sin limitación alguna, no sólo atenta contra la seguridad jurídica, no sólo promueve desentendimientos entre empleadores y trabajadores, sino que además significa una renuncia a las competencias normativas, de nivel reglamentario, que posee el MTPE⁵.

- B. Señalar cuál es la ley o norma con rango de ley que faculta al MTPE a establecer que todos los contratos a tiempo parcial sean celebrados necesariamente por escrito y registrados ante la Autoridad Administrativa de Trabajo. Asimismo, indicar cuál es la finalidad pública que busca tutelar el ministerio con la regulación antes mencionada.**

⁴ Artículo 11.- Los trabajadores contratados a tiempo parcial tienen derecho a los beneficios laborales, siempre que para su percepción no se exija el cumplimiento del requisito mínimo de cuatro (4) horas diarias de labor.

⁵ Cabe indicar que, sobre el valor de la seguridad jurídica, el Tribunal Constitucional ha sostenido lo siguiente: "(...) la seguridad jurídica es un principio consustancial al Estado constitucional de derecho, implícitamente reconocido en la Constitución. Se trata de un valor superior contenido en el espíritu garantista de la Carta Fundamental, que se proyecta hacia todo el ordenamiento jurídico y busca asegurar al individuo una expectativa razonablemente fundada respecto de cuál será la actuación de los poderes públicos y, en general, de toda la colectividad, al desenvolverse dentro de los cauces del Derecho y la legalidad.." (fundamento 3 de la Sentencia de fecha 04 de julio de 2003, recaída en Expedientes Acumulados N° 0001-0003-2003-AI/TC).



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

Dirección General de
Trabajo



"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

4. Si bien se trata de una recomendación y no de una norma con rango de ley, es importante que se tenga en cuenta que la Recomendación N° 182 de la Organización Internacional del Trabajo (año 1994), sobre el trabajo a tiempo parcial, señala en su artículo 5 que "los trabajadores a tiempo parcial deberían ser informados acerca de sus condiciones específicas de empleo **por escrito** o por cualquier otro medio conforme con la legislación y la práctica nacionales".

La formalidad escrita se justifica porque el trabajo a tiempo parcial en el Perú tiene un tratamiento normativo distinto que el trabajo a tiempo completo en lo referido al goce de determinados beneficios sociales, tal como pudo observarse en el Cuadro N° 01. **El trabajador debe encontrarse adecuadamente informado que su contrato laboral se trata de uno a tiempo parcial**, a fin de que prevea las consecuencias legales derivadas de ello. La formalidad escrita favorece que el trabajador tome conocimiento cabal sobre las particularidades de su relación laboral.

5. Igualmente, el registro del contrato de trabajo a tiempo parcial ante el MTPE genera una fuente de información que sirve para el cumplimiento de áreas programáticas, competencias y funciones exclusivas reconocidas por ley a este ministerio.

En efecto, conforme a los artículos 4, 5 y 7 de la Ley N° 29381 (Ley de Organización y Funciones del MTPE), este ministerio tiene como área programática la **información laboral y del mercado de trabajo**. En función a ello, se reconoce por ley al MTPE la **competencia exclusiva de formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materia de información laboral e información del mercado de trabajo**; así como la función exclusiva de **establecer, conducir y supervisar los sistemas de registro de carácter administrativo para la generación de información y estadísticas nacionales en las materias de su competencia**.

Repárese, sin la formalidad escrita ni la obligación de registro prevista en el artículo 13 del Reglamento de la Ley de Fomento del Empleo, aprobado por el Decreto Supremo N° 001-96-TR, no sería posible, o sería difícil de hacer efectivas, las disposiciones legales antes indicadas, en lo que corresponde a la información sobre la contratación a tiempo parcial en el Perú. Al respecto, la doctrina nacional también ha reparado en la importancia de los registros administrativos para un mejor cumplimiento de las funciones de la Autoridad Administrativa de Trabajo (AAT); en tal sentido, se sostiene que si bien "no se puede dejar de mencionar que la información que contengan los registros administrativos no será la única que utilizará la AAT para elaborar sus estadísticas y conclusiones respecto al comportamiento del mercado de trabajo; pese a esto, **resulta indudable que los mismos comprenden la fuente que de 'primera mano' empleará la AAT para tales finalidades y la que, en muchos casos, le brindará la información más relevante para ello**".⁶

6. Asimismo, la formalidad escrita y la obligación de registro del contrato de trabajo a tiempo parcial, así como la subsecuente generación de fuentes de información sobre dicha contratación, resultan esenciales para el cumplimiento del **principio de trabajo programado** que informa la actuación de la inspección del trabajo. Este principio, al igual que las materias indicadas en el punto anterior, también se encuentra recogido en una norma con rango de ley, esto es, la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 2.- Principios ordenadores que rigen el Sistema de Inspección del Trabajo
(...)

⁶ DE LAMA, Manuel. La importancia de los registros administrativos laborales: algunos apuntes sobre el impacto del Decreto Legislativo N° 1246 en la labor de la Administración del Trabajo. En: Sánchez Reyes, Christian. Administración del Trabajo e Inspección Laboral. Material de enseñanza de la Maestría en Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ciclo 2017-II, p. 4.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

Dirección General de
Trabajo



"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

7. Eficacia, actuando con sujeción a los principios de concepción única e integral del Sistema de Inspección del Trabajo, especialización funcional, **trabajo programado** y en equipo.

Artículo 10.- Principios generales
(...)

Sin perjuicio de atender adecuadamente las denuncias y peticiones de actuación que se formulen, **la actividad inspectiva responderá al principio de trabajo programado en aplicación de los planes y programas generales y regionales que se establezcan.**

Artículo 20.- Planificación y programación de inspecciones

La Inspección del Trabajo programará su actuación de acuerdo con los objetivos que determinen las autoridades competentes, con sujeción a los principios de concepción institucional única e integral del Sistema de Inspección.

La importancia de la información generada gracias a los documentos presentados ante el MTPE (como son los contratos de trabajo a tiempo parcial) también ha sido resaltada por la doctrina nacional:

"En definitiva, entonces, todo indicaría que la información que puedan proporcionar los registros a cargo de la AAT, resulta de vital importancia para que la inspección del trabajo pueda acopiar la data suficiente y correspondiente a fin de programar adecuadamente su labor inspectiva, a tal punto que podría concluirse que si se dispusiera de la eliminación de trámites, que implicaban el registro de cierta información ante la AAT, la inspección del trabajo, al ya no tener acceso a dicha data, no podría desarrollar su trabajo programado, sobre las materias o sectores productivos respectivos, de manera idónea, o en todo caso, dicho trabajo perdería una de sus fuentes inestimables con miras a dicho fin".⁷

V. CONCLUSIONES

- a) La reglamentación del contrato de trabajo a tiempo parcial responde a las competencias previstas por ley a favor del MTPE.
- b) Esta reglamentación no ha transgredido ni desnaturalizado el Decreto Legislativo N° 728. Al contrario, se ha realizado atendiendo a reglas lógicas y antecedentes normativos; así como teniendo en cuenta finalidades públicas sustentadas en el valor de la seguridad jurídica, el derecho del trabajador a ser informado sobre las implicancias de su contrato y la necesidad de tornar efectivas las funciones de la Autoridad de Trabajo y del Sistema de Inspección del Trabajo.

Atentamente,

RENATO SARZO TAMAYO
Director de Políticas y Normativa de Trabajo (e)
Dirección General de Trabajo

⁷ Ibidem, p. 8.