



FACULTAD DE  
DERECHO Y CIENCIAS  
POLÍTICAS

Carrera de **DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS**

**CRITERIOS OBJETIVOS PARA IDENTIFICAR COMO OBRERO O EMPLEADO A UN TRABAJADOR MUNICIPAL EN EL RÉGIMEN LABORAL Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN**

Tesis para optar el título profesional de:

Abogada

Autor:

Mary Alejandra Guzman Cortijo

Asesor:

Dr. Gustavo Vicuña Gonzales

Trujillo - Perú

2020

## DEDICATORIA

*A mis padres Marisol Cortijo y Guillermo Guzmán. Por haber sido el pilar fundamental en mi vida, por su esfuerzo constante para hacerme profesional, por su apoyo en cada momento, por sus consejos, sus valores y por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, por su amor incondicional.*

*A mis abuelitos Ángela Viloche; Juana Rodríguez; Isidro Guzmán y Vicente Cortijo. Quienes me han educado en valores y cuya perseverancia es mi mayor ejemplo para culminar mi carrera, sé que este momento es tan especial para ellos como para mí.*

## AGRADECIMIENTO

*Agradezco a dios por guiar mi camino y ser mi fuerza para superar obstáculos y dificultades a lo largo de mi vida. A mis padres por brindarme la oportunidad de estudiar y ser una profesional. A mis maestros, por su gran apoyo y motivación durante mi carrera, por su tiempo compartido y por impulsar el desarrollo de mi formación profesional, quienes, con sus conocimientos, su experiencia, su paciencia y ejemplo han contribuido a terminar mis estudios con éxito.*

*De igual manera agradecer a mis profesores de la Facultad de Derecho en especial a mi profesor de Investigación y de Tesis de Grado, el Dr. Gustavo Vicuña Gonzáles por su tiempo y sugerencias críticas para la culminación de la tesis, por su rectitud en su profesión como docente, por sus consejos, que ayudan a formarte como persona e investigador.*

## TABLA DE CONTENIDOS

DEDICATORIA.....	2
AGRADECIMIENTO .....	3
TABLA DE CONTENIDOS .....	4
RESUMEN.....	6
SUMMARY .....	7
<b>CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>8</b>
1.1. Realidad Problemática.....	9
1.2. Formulación del Problema.....	13
1.2.1. Objetivo General.....	13
1.2.2. Objetivos Específicos.....	14
1.3. Hipótesis.....	14
1.3.1. Hipótesis General.....	14
1.3.2. Hipótesis Específica.....	14
1.4. Marco Teórico.....	15
1.4.1. Aspectos generales de la municipalidad como institución pública.....	15
1.4.1.1. Antecedentes.....	15
1.4.1.2. Conceptualización.....	17
1.4.1.3. Finalidad.....	19
1.4.1.4. Reconocimiento de su autonomía.....	20
1.4.1.5. Estructura o composición.....	22
1.4.2. El régimen laboral aplicable a los trabajadores municipales.....	23
1.4.2.1. Antecedentes y Regulación Actual.....	23
1.4.2.2. Regímenes laborales aplicables al trabajador municipal.....	25
1.4.3. El derecho al trabajo.....	35
1.4.3.1. Marco Normativo.....	35
1.4.3.2. Conceptualización.....	36
1.4.3.3. Beneficios Laborales.....	38
1.4.4. El principio de igualdad y no discriminación.....	45
1.4.4.1. Introductorio.....	45
1.4.4.2. El principio de igualdad y no discriminación.....	46
<b>CAPÍTULO II. METODOLOGÍA .....</b>	<b>52</b>
2.1. Tipo de Investigación.....	53
2.1.1. De acuerdo al fin que se persigue.....	53
2.1.2. De acuerdo al dueño, nivel o alcance de la investigación.....	53
2.1.3. De acuerdo a los métodos y procedimientos que se utilizan.....	53
2.2. Población y Muestra (materiales, instrumentos y métodos).....	54
2.3. Técnicas e instrumentos de recolección y análisis de datos.....	55
2.3.1. Métodos.....	55
2.4. Procedimientos.....	56
2.4.1. Respecto a la entrevista.....	56

2.4.2. Respecto al análisis documental.....	57
<b>CAPÍTULO III. RESULTADOS .....</b>	<b>58</b>
3.1. RESULTADO: El régimen laboral aplicable a los trabajadores municipales en su calidad de obrero o empleado municipales.....	59
3.2. RESULTADO: Los plenos jurisdiccionales respecto a la calidad de obrero o empleado municipales.....	61
3.3. RESULTADO: Entrevista a especialistas en derecho laboral sobre los criterios objetivos para calificar como obrero o empleado a un trabajador municipal.....	61
3.4. RESULTADO: Los criterios objetivos para calificar como obrero y empleado a los trabajadores municipales.....	67
<b>CAPÍTULO IV. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES .....</b>	<b>68</b>
4.1. Discusión.....	69
4.1.1. DISCUSIÓN: El régimen laboral aplicable a los trabajadores municipales en su calidad de obreros y empleados.....	69
4.1.2. DISCUSIÓN: Los plenos jurisdiccionales y casaciones respecto a la calidad de obrero o empleado municipales.....	72
4.1.3. DISCUSIÓN: Entrevista a especialistas en materia laboral sobre el tema de investigación.....	75
4.1.4. DISCUSIÓN: Los criterios objetivos para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales.....	80
4.2. Conclusiones.....	83
4.3. Recomendaciones.....	84
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>85</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>90</b>

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo general el determinar de qué manera la inexistencia de criterios objetivos para determinar la condición de empleado u obrero en el régimen laboral municipal influye en el principio de igualdad y no discriminación.

En la investigación cualitativa, se recopiló información doctrinaria, jurisprudencial y legislativa descritas en las fuentes de consulta para la elaboración de los capítulos del marco teórico, los métodos aplicados en la investigación fueron el inductivo-deductivo, analítico-sintético y como técnica de recolección de datos se utilizó el fichaje a través de las fichas de registro y de investigación como instrumento y la entrevista a expertos.

Entre los resultados más importantes se obtuvo que el régimen laboral aplicable a los trabajadores municipales, se enmarca en que los funcionarios y empleados se sujetan al régimen laboral público del Decreto Legislativo N° 276, los obreros al régimen laboral de la actividad privada del Decreto Legislativo 728 y un tercer régimen especial dado por el CAS; la falta de criterios objetivos para calificar la actividad laboral como obrero o empleado ha dado lugar a plenos jurisdiccionales contradictorios, los especialistas en materia laboral proponen como criterios la calidad y condiciones del servicio prestado, el grado de iniciativa de naturaleza administrativa y disciplinaria, y la capacidad de colaboración desplegada.

La conclusión principal es que la ausencia de criterios objetivos para identificar como obrero o empleado a un trabajador municipal en el régimen laboral incide de manera negativa en el principio de igualdad y no discriminación, al no conceder a todo trabajador la misma ventaja o beneficio que percibe un compañero de tarea que realiza una labor equivalente o del mismo valor, por lo que debe normativizarse en aras de uniformizar los criterios jurisprudenciales.

**PALABRAS CLAVE:** condición laboral, obrero, empleado, régimen laboral.

## SUMMARY

The present research work has as its general objective to determine how the lack of objective criteria to determine the status of employee or worker in the municipal labor regime influences the principle of equality and non-discrimination.

In the qualitative research, doctrinal, jurisprudential and legislative information described in the consultation sources was collected for the elaboration of the chapters of the theoretical framework, the methods applied in the research were inductive-deductive, analytical-synthetic and as a technique for collecting data. data, the registration was used through the registration and research files as an instrument and the interview with experts.

Among the most important results, it was obtained that the labor regime applicable to municipal workers is part of the fact that officials and employees are subject to the public labor regime of Legislative Decree No. 276, workers to the labor regime of private activity of Legislative Decree 728 and a third special regime given by the CAS; The lack of objective criteria to qualify the work activity as worker or employee has given rise to contradictory jurisdictional plenary sessions, the specialists in labor matters propose as criteria the quality and conditions of the service provided, the degree of initiative of an administrative and disciplinary nature, and the collaboration capacity deployed.

The main conclusion is that the absence of objective criteria to identify a municipal worker as a worker or employee in the labor regime negatively affects the principle of equality and non-discrimination, by not granting all workers the same advantage or benefit that they receive a work colleague who performs equivalent work or work of the same value, so it must be standardized in order to standardize jurisprudential criteria.

**KEY WORDS:** Labor condition, worker, employee, labor regime and right to work.

# CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

## CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Realidad problemática

Uno de los problemas que más han aquejado al Estado Peruano como empleador es el régimen laboral por el cual va a contratar al personal que se desempeñara bajo su poder de dirección, por cuanto, si bien es cierto con la promulgación de La Ley N° 30057 “Ley del Servicio Civil” se está tratando de unificar un solo régimen laboral para todos los trabajadores del sector público, éste no ha solucionado el gran problema que tienen las municipalidades que contratan a su personal bajo un sistema mixto ya que en virtud de la Ley N° 27972 “Ley Orgánica de Municipalidades”, en el subcapítulo V referido a “El trabajador municipal”, hace referencia al régimen laboral de los trabajadores municipales, cuyo artículo 37 prescribe que los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública; mientras que los obreros se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

Realizando una interpretación literal de la acotada norma, se establece dos regímenes laborales para los trabajadores municipales, un primer régimen laboral está referido a la contratación de los funcionarios y empleados bajo el régimen laboral público del D. Leg. N° 276 “Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público” y D. Leg. N° 1057 “La Contratación Administrativa de Servicios”, haciendo hincapié que cuando la ley del servicio civil, empiece a regir a plenitud, esta será aplicable también para dicha categoría de trabajadores; el otro régimen laboral es el de la contratación de los obreros municipales, que les compete el régimen laboral privado establecido en el TUO Del D. Leg. N° 728 “Ley De

Productividad Y Competitividad Laboral” y demás normas que regulen derechos y beneficios sociales de la actividad privada, siendo de esta forma como se establece actualmente el régimen laboral de los trabajadores dentro de la entidad municipal.

No obstante lo anterior, debemos tener presente que las Entidades del Estado siempre han sido catalogadas como el peor empleador que puede existir dentro del Estado, pues los regímenes laborales aplicables a los trabajadores municipales del sector público otorgan beneficios sociales muy paupérrimos y que están por debajo de los otorgados por el régimen laboral privado, esto ha traído consigo dos conductas desplegadas tanto por el empleador como el trabajador con la finalidad de sacar ventaja al aplicar la norma que más le favorezca a cada uno.

En ese escenario se observa *que en la esfera de la entidad contratante* (Municipalidad Distrital o provincial), que a tenor de las dificultades que imponía el Decreto Legislativo N° 276 para contratar personal, se han venido contratando tanto obreros como empleados hasta el 2006, bajo los denominados Contratos de Servicios No Personales, los cuales se regulaban por el código civil por tratarse de un contrato civil, ello con la finalidad de contratar mayor personal con el gasto de recursos menores posibles, lo que conlleva a la vulneración de los derechos laborales, ya después con la dación del D. Leg. N° 1057 se realizaba contrataciones vía CAS; *en la esfera de los trabajadores municipales*, se tiene que aprovechándose de la deficiente contratación realizada por la entidad edil y del carácter tuitivo del Estado con los derechos laborales, han interpuesto diversas demandas aplicando el principio de supremacía de la realidad, han desnaturalizado los contratos primigenios, ya sean

éstos contratos de servicios no personales, contratos administrativos de servicios e incluso los regulados por el decreto legislativo N° 276, para que se los consideren como contratos indeterminados dentro de los alcances del régimen laboral privado del TUO Del Decreto Legislativo N° 728, con la finalidad de obtener mayores beneficios sociales, el cual en el caso de los obreros, no presenta ninguna discrepancia por cuanto la ley les reconoce taxativamente ese derecho; sin embargo los empleados son los que se han aprovechado del vacío legal que existe en la norma para determinar en base a criterios objetivos que trabajador tiene la calidad de obrero y quien de empleado municipal, para demandar ante el poder judicial el ser declarados obreros, con la intención de obtener beneficios sociales, estabilidad laboral y sin la necesidad de haber ingresado por concurso público, en razón de nuestro sistema protector de los derechos del trabajador.

Teniendo en cuenta este panorama jurídico-factico; se observa en la casuística judicial, que trabajadores que siempre han desarrollado funciones como empleado público, han solicitado se les cambie de régimen laboral por ser sus actividades laborales las de un obrero, pretensiones que en muchos casos han sido amparados por los operadores jurisdiccionales, lo que conlleva una alteración al ordenamiento jurídico laboral y además de una afectación económica a la Municipalidad contratante, al tener que cumplir con pagar beneficios laborales que por ley no les corresponde, o que ante el vacío legal queda prácticamente al arbitrio o criterio del A quo.

Esta desnaturalización del régimen laboral aplicable a los trabajadores municipales, se materializa en la falta de motivación o simpleza en los fundamentos jurídicos de las resoluciones del A quo, ya que en la mayoría de resoluciones tienden a señalar que la diferencia entre un empleado y un obrero municipal, es que los empleados realizan funciones netamente intelectuales y los obreros realizan funciones netamente manuales o mecánicas, por lo que es suficiente que un empleado municipal afirme haber realizado labores mecánicas o manuales para ser considerado como un obrero municipal; si bien es cierto, que las funciones intelectuales y manuales constituyen un punto de partida para determinar que trabajador municipal realiza funciones como empleado o como obrero, es evidente, que ello es insuficiente para su determinación, ya que en líneas generales toda actividad mecanizada implica un conocimiento previo, es decir la aplicación de capacidad intelectual y destreza para ejecutarlo.

Esta indeterminación se observa con mayor frecuencia al momento de calificar la labor que realizan los policías, que ha originado dos posturas, *una postura considera que la labor del policía es calificada como obrero*, tal es el caso del Pleno Jurisdiccional Distrital de Ancash en materia constitucional, laboral, civil y familia realizado en junio del 2016 en donde se acuerda que la labor de los serenos, vigilantes y policías municipales, corresponde a las labores que realiza un obrero, por ende, están sujetos al régimen laboral de la actividad privada; ello también se observa en la sentencia N° 00252-2016-0-1618-JM-LA-01 emitido por el Juzgado Mixto Permanente del Módulo Básico de Justicia de La Esperanza, del Distrito Judicial de La Libertad, en el cual un policía consigue que se le reconozca como obrero de la

Municipalidad Distrital de la Esperanza al demostrar que ha existido una desnaturalización de su contrato, al habersele venido considerando como empleado municipal; y una segunda postura *considera que la labor del policía es calificada como empleado*, tal es el caso del Pleno Jurisdiccional Distrital de Piura en materia laboral realizado en agosto del 2016 en donde se acuerda que los policías y serenos que laboran en una municipalidad son empleados y les corresponde el régimen laboral público del decreto legislativo 276.

Este escenario de incertidumbre jurídica que vive el trabajador municipal, obedece a la inexistencia de criterios objetivos que sirvan como parámetros a los operadores jurisdiccionales para calificar a un trabajador municipal como obrero o empleado, por lo que es inevitable en aras de una tutela judicial efectiva, resolver este vacío legal en pro de los trabajadores municipales. (Sol Tv - Perù, 2016)

## **1.2. Formulación del problema**

¿De qué manera la ausencia de criterios objetivos para identificar como obrero o empleado a un trabajador municipal en el régimen laboral incide en el principio de igualdad y no discriminación?

### **Objetivos**

#### **1.2.1. Objetivo general**

Determinar de qué manera la inexistencia de criterios objetivos para determinar la condición de empleado u obrero en el régimen laboral municipal influye en el principio de igualdad y no discriminación.

### **1.2.2. Objetivos específicos**

- Describir el régimen laboral de los trabajadores municipales en su calidad de obreros y empleados.
- Analizar los plenos jurisdiccionales y casaciones respecto a la calidad de obrero o empleado en los serenos y policías municipales desde enero del 2014 a diciembre del 2019.
- Conocer las ideas y percepciones de los especialistas en derecho laboral sobre los criterios objetivos para calificar como obrero o empleado a un trabajador municipal.
- Proponer criterios objetivos para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales para establecer el régimen laboral aplicable.

## **1.3. Hipótesis**

### **1.3.1. Hipótesis general**

La ausencia de criterios objetivos para identificar como obrero o empleado a un trabajador municipal en el régimen laboral incide de manera negativa en el principio de igualdad y no discriminación, al no conceder a todo trabajador la misma ventaja o beneficio que percibe un compañero de tarea que realiza una labor equivalente o del mismo valor, por lo que debe normativizarse en aras de uniformizar los criterios jurisprudenciales.

### **1.3.2. Hipótesis específicas**

-El régimen laboral de los trabajadores municipales en su calidad de obreros y empleados, se enmarca en que los empleados se sujetan al régimen laboral público del D. Leg. N° 276, los obreros al régimen laboral de la actividad privada del D. Leg. 728 y un tercer régimen especial dado por el CAS.

-En los plenos jurisdiccionales y casaciones respecto a la calidad de obrero o empleado en los serenos y policías municipales desde enero del 2014 a diciembre del 2019, presentan posturas contradictorias.

-Las ideas y percepciones de los especialistas en derecho laboral sobre los criterios objetivos para calificar como obrero o empleado a un trabajador municipal se sustentan en la calidad y condiciones del servicio prestado, el grado de iniciativa de naturaleza administrativa y disciplinaria, y la capacidad de colaboración desplegada.

#### **1.4.- Marco teórico**

##### **1.4.1.- Aspectos generales de la municipalidad como institución pública**

###### **1.4.1.1.- Antecedentes**

El municipio en el Perú aparece primigeniamente en los agrupaciones ayllus de familias de 500 y hasta 1000 familias, quienes se dedicaban al arado, pastoreo y artesanía para satisfacer sus necesidades, con lo cual los incas concibieron al Estado como un órgano que permitía la división del trabajo; en el periodo colonial con la llegada de los españoles se le impone su modelo, en donde con fecha 22 de enero de 1535 se nombra alcaldes y regidores, instalado el primer cabildo de Lima; posteriormente en 1569 surgen los corregimientos y después aparecen las intendencias y las subdelegaciones.

En el periodo republicano aparece el estatuto provisional de 1821, que señala que las municipalidades serán presididas por el presidente del Departamento y que la elección de sus miembros se haría por sufragio popular; la Constitución de 1823 y 1828 establecieron que todas las

poblaciones habrá municipalidades; aunque en la constitución de 1834 se restringe su existencia a las capitales de departamentos y provincias, criterio que es asumido por la primera Ley Orgánica de Municipalidades del 1834. En 1892 se dictó la segunda Ley Orgánica de Municipalidades, que prescribe que la administración municipal de la República se ejerce por los concejos provinciales y de distrito y que sus miembros son elegidos por elección directa, la Constitución política de 1979 en su artículo 252 señala que las municipalidades tienen autonomía económica y administrativa, lo cual también se le reconoce en la Ley orgánica de municipalidades N° 23853 de 1984.

La constitución de 1993 introduce la autonomía política a las ya existentes administrativas y económicas de la municipalidad, señala un periodo de cinco años para el cargo de alcaldes y regidores, se establece la competencia de las municipalidades, sobre sus bienes y rentas, la posibilidad de concertar convenios cooperativos con otros municipios, luego la Ley orgánica de municipalidades, Ley N° 27972, hace que los municipios asuman una estructura gerencial, de otro lado el concejo, actúa como parlamento dando normas de ámbito competencial y fiscalizando la labor de los otros organismos, y se resalta que el alcalde es el ejecutivo que representa a la Municipalidad y toma las decisiones de la entidad administrativa; pero igualmente esta ley presenta vacíos legales.

En ese sentido Abanto, C. y Paitán, J. (2017) señalan que “La ley trata de manera deficiente la tipología de las municipalidades y omite reconocer lo que es obvio: que el asunto de las municipalidades metropolitanas no solamente atañe a ciudades como Lima, sino a otras ciudades como Trujillo, Arequipa, Cusco, Chiclayo y otros. La Ley da un tratamiento deficiente al asunto de las competencias municipales, pese a que las competencias locales conforman el núcleo central de la autonomía local. La Ley trata de manera deficiente el asunto de las rentas y del financiamiento local en apenas dos artículos, pese a que se trata de un trascendente asunto, al igual que el de las competencias, pues ambos constituyen el nudo central de la autonomía local. El tema de los servicios públicos no tiene el más mínimo desarrollo normativo, ya que los artículos 32 y 33, en que se trata el asunto, solamente se limitan a reiterar los contenidos de la Ley Orgánica de Municipalidades del año 1984. La Ley tampoco desarrolla en ninguno de sus Capítulos normas sobre los fondos municipales de Inversión que apenas si merecen una lacónica mención en el sentido que mantienen su vigencia en la vigésima primera disposición complementaria”.

#### **1.4.1.2.- Conceptualización**

El Municipio a decir de Salas, A. (2013) es “La entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar

general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio. El municipio es la base de organización y está compuesto por el territorio, la población que vive en ese territorio (hayan nacido ahí o en cualquier otro lugar), y el gobierno. La forma, los límites, los derechos y obligaciones de cada una de estas partes están definidas en las leyes: la Constitución Política del Estado y sobre todo en la Ley Orgánica Municipal además de otras importantes leyes. El Municipio libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado”.

Otros autores como Màllap, J. (2013) considera al municipio como un organismo o institución encargada del desarrollo de los pueblos en un marco democrático, al señalar: “Es una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana asentada en un territorio determinado, que administra sus propios intereses a través de una autoridad libre y democráticamente elegida, con el objetivo de lograr su desarrollo integral en el marco de la Constitución y las leyes del Estado del cual depende. La importancia del municipio radica en que su formación histórica está ligada al desarrollo de los pueblos y, en consecuencia, constituye una institución básica de la democracia, entendida esta como participación de las mayorías. Esta característica hace que el municipio trascienda el tema coyuntural o de inmediatez política”.

El municipio debe entenderse como el organismo público que constituye la base de la estructura territorial del Estado que goza de

reconocimiento de autonomía, política, fiscal y administrativa, lo cual lo pone al servicio de los habitantes de su circunscripción para la satisfacción de sus necesidades.

#### **1.4.1.3.- Finalidad**

A tenor del artículo IV del título preliminar de la ley orgánica de municipalidades se puede inferir que su finalidad es su carácter representativo de los gobiernos locales para manejar sus recursos públicos, promover la adecuada prestación de los servicios públicos y promover el desarrollo integral en pro de los pobladores, en ese sentido Bernales, E. (1996) acota "Su finalidad es una expresión de la democracia representativa, ejercen representación del pueblo que los ha elegido y con estricta sujeción a la Constitución y a las leyes. Esto conforma el Estado de derecho, en la medida que el poder no se ejerce al arbitrio del gobernante, así fue durante largo tiempo, y la tentación anda siempre rondando a los gobernantes y autoridades que no tienen vocación democrática ni solidez en su ética política".

Por su parte Mállap, J. (2013) expresa "La prestación de los servicios públicos debe ser adecuada, conveniente o conforme a las circunstancias, y puede brindarlo directamente o a través de terceros, mediante el mecanismo de la concesión, a tenor del artículo 32 de la LOM. Los servicios públicos locales pueden ser de gestión directa y de gestión indirecta, siempre que sea permitido por ley y que se asegure el interés de los vecinos, la eficiencia y eficacia del servicio y el adecuado control municipal. En toda medida destinada a la

prestación de servicios deberá asegurarse el equilibrio presupuestario de la municipalidad”.

En cuanto a la finalidad de promover el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción, se entiende por promoción a aquel cuyos beneficios son compartidos por todos los sectores de la circunscripción territorial respectiva, sin discriminación de ningún tipo; por desarrollo sostenible, aquel que involucra en forma coordinada mejoras de tipo económico, social y ecológico; y por desarrollo armónico, aquel que se produce como resultado de la participación equitativa en los beneficios, que permitan a todos los integrantes de una comunidad crecer a un ritmo homogéneo como resultado de la ejecución de obras y servicios e implementación de oportunidades para todos.

#### **1.4.1.4.- Reconocimiento de su autonomía**

La Declaración de Cartagena de Indias (Colombia) del 19 de noviembre de 1993, constituye un documento que resume las dimensiones y los alcances de lo que se debe entender por autonomía local. En ella, la autonomía local se conceptualiza como un derecho que se sitúa en la base misma de una estructura democrática del poder y la descentralización y la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos como expresión y condición básica de la democracia moderna. El derecho de la autonomía local, comprende la autonomía política y económico-financiera que permiten un mayor desarrollo del ejercicio del derecho de participación política de los

ciudadanos y control por parte de los mismos de la gestión pública. Asimismo, la Declaración de Cartagena formula los alcances de la autonomía política, a cuyo efecto refiere las siguientes cuatro condiciones: "1. Un ámbito de potestad normativa real que, aun respetando la igualdad de derechos y de condiciones de todos los ciudadanos, singularice y dé una respuesta propia a los problemas de la vida local. 2. La reserva constitucional de un ámbito de competencias, no susceptibles de limitación por el legislador ordinario. 3. Asegurar la potestad de libre decisión por los municipios en el ejercicio de sus competencias, el mismo que requiere entre otros, una amplia interpretación en cuanto a la organización interna de la entidad local; y 4. Asegurar a las autoridades locales un estatuto que les asegure un adecuado ejercicio de su representación política".

Respecto a la autonomía política, administrativa, financiera del municipio, en la doctrina se señala a decir de Mállap, J. (2013) que se "Ha determinado cuatro componentes básicos que definen la autonomía municipal, ninguno de los cuales puede ser suprimido sin perjuicio de la integridad de dicho poder. Estos son: a) Elección de sus propias autoridades y potestad normativa para producir legislación municipal (autonomía política). b) Organización de los servicios públicos locales y prestación de tales servicios (autonomía administrativa). c) Creación de rentas e inversión de estas (autonomía financiera). d) Garantía de que solo judicialmente podrán impugnarse resoluciones y demás actos de sus autoridades realizadas en el

ejercicio de sus funciones que a estas le son propias (garantía judicial de la autonomía)".

Por su parte Abanto, C. y Paitán, J. (2017) que "La autonomía municipal que reclamamos no es para que los funcionarios municipales tengan para sí mayor poder. La autonomía debe servir para configurar municipios como entidades representativas y capacidad de gobierno en base a procesos desconcentrados y descentralizadores en favor de los distritos y de la ciudadanía organizada que les confieran facultades y competencias suficientes, lo que implica que la actual organización administrativa municipal sea reordenada de manera que pueda brindar amplios y eficaces servicios locales, con la participación de los vecinos".

#### **1.4.1.5.- Estructura o composición**

En la doctrina de manera general se identifican como elementos estructurales del municipio a una población determinada, un territorio delimitado y una autoridad que lo represente y administre los recursos en pro de su colectividad, así se tiene que Abanto, C. y Paitán, J. (2017) refieren que "La doctrina y la legislación comparada son firmes respecto a que el municipio está definido por tres elementos: territorio, población y organización de gobierno, que históricamente se llama Municipalidad. El concepto de gobierno local no es igual al territorio distrital o provincial (municipio) ni tampoco a la entidad pública que personifica su gobierno (municipalidad). Entendemos que el concepto de gobierno local es uno superior y con un profundo significado

político que pone de manifiesto un estadio del autogobierno ciudadano”.

Aclarando un poco lo que debe entenderse por sus componentes estructurales, se tiene que Mállap, J. (2013) explica que “La población es el conjunto de personas que habitan dentro de los límites del municipio y se halla sometido a las mismas autoridades locales. En cuanto al territorio, hay absoluta coincidencia en la doctrina de considerar al municipio una entidad territorial, en la medida que sin territorio no puede haber municipio. De allí que se ha sostenido, con mucha razón, que el territorio es para el municipio como para el Estado un elemento constitutivo. El municipio, además, debe contar con una autoridad común a todos sus habitantes, un poder municipal que tiene como objetivo la prestación de los servicios y el desarrollo económico de su jurisdicción. Pero adicionalmente a los elementos antes señalados, el municipio debe tener un vínculo de subordinación con respecto al Estado, porque un municipio independiente de todo Estado no sería un municipio sino un Estado, porque faltaría el vínculo de subordinación que le es característico”.

## **1.4.2.- El régimen laboral aplicable a los trabajadores municipales**

### **1.4.2.1.- Antecedentes y regulación actual**

El primer antecedente se remonta al artículo 60 de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1981 que expresa que los funcionarios, servidores y obreros tienen los mismos deberes y derechos que los del personal del Gobierno de la respectiva categoría. Posteriormente se tiene el

Artículo 52 de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853 de 1984 que aclara los regímenes laborales al señalar que los funcionarios, empleados, obreros y personal de vigilancia están sujetos al régimen laboral de la actividad pública, lo cual se complementa con el artículo 4 del decreto supremo N° 070·85-PCM de 1985 que señala que los trabajadores de las Municipalidades que no adoptaran el régimen de negociación bilateral percibirán los incrementos que, con carácter general, otorgue el Gobierno Central a los Trabajadores del Sector Público. Finalmente, la Ley N° 27469 del 2000, que modifica el artículo 52 de la Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, en donde ya se diferencia tanto a los obreros como empleados asignándoles un régimen laboral distinto, en ese sentido se menciona que funcionarios y empleados son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad pública, mientras que los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

La regulación actual de los regímenes laborales de los obreros y empleados lo ubicamos en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que en su artículo 37 referido al Régimen laboral, se establece que los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral aplicable a la administración pública; en cambio 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.

### **1.4.2.2.- Regímenes laborales aplicables al trabajador municipal**

#### **A.- Clasificación de los regímenes laborales**

Para un sector de la doctrina los regímenes laborales son claramente dos, así lo expresa Castillo, J. y Vilcapoma, T. (2011) "La clasificación del régimen laboral, se segmenta en dos regímenes bien definidos, el del sector público y el del sector privado, dentro del primero grupo encontramos al régimen laboral al que se sujeta el personal de una entidad estatal, regulado por autonomía por la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público - Decreto Legislativo N° 276 y su reglamento, el Decreto Supremo N° 005-90-PCM. De manera excepcional, el personal de un organismo público puede ser contratado bajo el régimen laboral de la actividad privada, sujeto al Decreto Legislativo N° 728, cuando se autorice este tipo de contratación de manera expresa en una norma jurídica que regule la existencia de este organismo del Estado. Existen otras formas de vinculación laboral, como regímenes especiales, y en el 2008 se insertó una forma de contratación especial denominada Contratación Administrativa de Servicios, con la promulgación del Decreto Legislativo N° 1057".

En esa misma línea de comentario se tiene a Rodríguez, J. (2008) quien acota "En nuestro sistema normativo constitucional se reconoce la existencia de dos regímenes laborales diferenciados: el del servicio público y el de actividad privada. La Constitución

Política del Perú, contempla a los trabajadores del sector privado en los artículos 22° a 29°, en el Capítulo II de su Título I, mientras que a los servidores y funcionarios públicos los regula en el Capítulo IV que comprende los artículos 39° al 42°".

Para otro sector de la doctrina coexisten tres regímenes laborales, así se tiene que Beltrán, L. (2013) señala "En el Estado coexisten tres regímenes de contratación laboral: nombrados y contratados bajo el régimen laboral público (D.L. N° 276), contratados bajo el régimen laboral privado (D.L. N° 728) y los contratos por Servicios No Personales; regímenes que se sujetaban a principios, criterios y normas disímiles entre sí, por lo que el Estado, el 27 de junio de 2008 promulgo el Decreto Legislativo N° 1057, el cual regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), y con fecha 25 de noviembre de 2008 expidió su reglamento bajo el Decreto Supremo N° 075-2008-PCM".

Por su parte, Abanto, C. y Paitán, J. (2017), se adscriben a esta postura de tres regímenes al señalar "El Perú ha sido tradicional y sigue siendo profunda la separación de los trabajadores en dos grandes regímenes jurídicos: el de funcionarios y servidores del Estado y el de los trabajadores de la actividad privada. Esta diferenciación, que obedece a razones de tradición histórica y jurídica, recogida, sustentada y hasta reforzada por la actual Constitución, presenta, sin embargo, matices, por lo que, en el mundo laboral [teoría contractualista], la ley actúa como un piso;

y en el mundo administrativo [teoría estatutaria], la ley es el techo. Sin embargo, al haber realizado un previo diagnóstico de la situación del empleo público peruano, se puede afirmar que se tiene la coexistencia de tres diversos regímenes laborales el público, el privado y el de contratación administrativa de servicios”.

Finalmente, Domínguez, L. (2015) refiere la existencia de tres regímenes laborales, comentando al respecto que “Si bien es cierto en el ordenamiento jurídico peruano existen dos regímenes legales que son el régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, y el régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Fomento del Empleo; coexistía con ellos un régimen ilegal de contratación llamado régimen de los Servicios No Personales, ya que era utilizado sin ninguna base normativa e indebidamente considerado como un contrato de locación de Servicios No Personales pues la función para la que se contrataba personal era para desarrollar actividades principales y permanentes en la institución pública; además porque el personal estaba sujeto a subordinación y la prestación del servicio era personal”.

## **B.- Los regímenes laborales**

### **- El régimen laboral de la actividad pública**

El régimen laboral público, se encuentra regulado en el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, que fue reglamentada mediante el Decreto Supremo N° 005-90-PCM, este régimen está conformado por los funcionarios y servidores públicos, que siempre estuvieron sujetos a un régimen laboral distinto a los trabajadores del régimen laboral de la actividad privada, al respecto Pasco, M. (2009) señala “La estructura del régimen de la carrera administrativa se adecuó a la clasificación de los servidores que estableció la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público: (i) funcionario público; (ii) empleado de confianza; y, (iii) servidor público: directivo superior, ejecutivo, especialista, apoyo. La Ley N° 28175 se dictó con vocación de universalidad y con el objetivo de reconducir en un solo régimen, gobernado por el Derecho Administrativo, todos los sistemas incoherentes y heterogéneos que existen en el Estado. Debía ser seguida por otras cinco leyes, que nunca llegaron a ser aprobadas: a) carrera del servidor público; b) funcionarios y empleados de confianza; e) sistema de remuneraciones del empleo público; d) gestión del empleo público; y e) incompatibilidades y responsabilidades”.

Por su parte Neves, J. (2012) refiere “El Decreto Legislativo N° 276 es el punto de inicio de la etapa laboral de la relación de empleo, que implica reconocer la naturaleza laboral de la

relación de empleo público y su consecuencia regulación por derechos laborales constitucionales y por los principios del derecho del trabajo, puesto que cualquiera fuera la naturaleza del empleador existe un vínculo laboral con quien le presta servicios, delimitándose la especialidad de una relación netamente laboral”.

Esto es completando con lo expresado por Abanto, C. y Paitán, J. (2017) al comentar “El Decreto Legislativo N° 276 constituye, por excelencia el régimen de contratación de personal nombrado y contratado bajo el régimen laboral público, que se encuentra dentro del marco del sistema de empleo público cerrado, con ciertas excepciones. Es de naturaleza estatutaria y, por ende, regulado por el Derecho Administrativo, lo que significa que las condiciones para la prestación de los servicios están fijadas por normas de carácter imperativo, de alcance general, frente a las cuales no hay autonomía de la voluntad. Los elementos que conforman la relación, tanto los esenciales cuanto los secundarios están fijados con carácter previo, y, nada puede frente a ellos la voluntad de las partes: el ingreso por concurso, la categoría, el cargo, los derechos, los deberes y obligaciones, la remuneración, el cese motivado por causales específicas, todo está en la ley, nada de ello radica o deriva de un acto”.

De lo expresado ut supra, se puede señalar que el régimen laboral público constituye un sistema cerrado por niveles, donde

se ingresa al último nivel por concurso público de méritos. Se organiza en tres grupos ocupacionales (profesionales, técnicos y auxiliares) según formación, capacitación y experiencia. Los directivos y los funcionarios no están comprendidos en la carrera administrativa, pero si en las disposiciones de la Ley de bases de la carrera administrativa en lo que les sea aplicable. La promoción de servidores públicos se realiza bajo criterios de antigüedad, capacitación y evaluación.

En cuanto a las remuneraciones, existe una elevada dispersión del promedio de ingresos de servidores públicos por la incompatibilidad legal existente, en cuanto a la desvinculación de servidores, no existe periodo de prueba y el cese solo se produce por causales establecidas por ley. Así, en la gestión de servidores bajo el régimen de la carrera administrativa, se identifican 8 procesos de: selección, capacitación, promoción, evaluación, desplazamiento, sanciones, remuneración e incentivos y desvinculación.

#### **- El régimen laboral de la actividad privada**

Su diferenciación con el régimen laboral público lo ubicamos en la Constitución de 1993, se rige por el Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo promulgado el 8 de noviembre de 1991, este Decreto fue creado con la finalidad de permitir a los empresarios hacer frente a las crisis económicas por la que atravesaba el país, relativizando la estabilidad absoluta,

otorgando la posibilidad de celebrar contratos de trabajo de naturaleza temporal, accidental y contratos para obra o servicios, además de ampliarse las causales objetivas para la extinción del contrato de trabajo, incluyendo la posibilidad de ceses colectiva, al respecto Rendón, J. (2007) refiere "El citado Decreto creó varias modalidades de contratación a tiempo determinado con gran liberalidad señaló los casos de suspensión del contrato de trabajo y limitó la estabilidad laboral de manera que para los trabajadores ingresasen en lo sucesivo, si eran despedidos sin causa justa, el juez, ante la propuesta de reposición o por la indemnización, y si no lo hacía se le pagaba solo la indemnización".

Por su parte Pasco, Abanto, C. y Paitán, J. (2017) resalta que este nuevo régimen entro con fuerza al ámbito laboral, ya que muchos trabajadores e instituciones migraron a este régimen, en ese sentido expresan que "En el Estado peruano, dicho régimen trajo como consecuencia la privatización de la mayoría de empresas estatales y el desplazamiento masivo de personal de la administración pública hacía el régimen laboral de la actividad privada, produciendo el fenómeno de la laboralización de la función pública en casi todas las instituciones y, con ello, la coexistencia de los regímenes laborales público y privado, situación que se proyecta al interior de las mismas instituciones, las mismas que deben manejar dos planillas. A mediados de la

década de los noventa, comenzó también a migrar hacia el régimen laboral privado varias instituciones entre ellas, algunas totalmente nuevas, como Indecopi, Osinerg, Conasev; otras reconstituidas, como la Contraloría General de la República, Sunat y Aduanas; e incluso el Poder Legislativo y el Poder Judicial”.

El régimen laboral de la actividad privada constituye un sistema abierto a un puesto determinado donde se incorpora personal capacitado en posiciones de responsabilidad, siendo exonerados del requisito de ascender en la estructura de niveles. Se organiza bajo un Sistema de puestos, por lo que no existen mecanismos formales de promoción o ascensos de personal. Al igual que en el régimen laboral público, existe una disparidad de sueldos, originando que las brechas de salarios sean altas por tipo de entidad y grupo ocupacional. En lo que atañe a la desvinculación de servidores, este régimen señala un período de prueba y compensación económica frente al despido arbitrario como única reparación por el daño sufrido. En la gestión de servidores del régimen laboral de la actividad privada, se identifican claramente seis procesos: selección, capacitación, promoción, evaluación, remuneración e incentivos y desvinculación.

**- El régimen laboral de contratación administrativa servicios**

Este régimen laboral del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), está regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, que

tiene como antecedente inmediato a los denominados contratos por Servicios No Personales (SNP), sobre este punto Balbín, E. (2005) señala que “El contrato de SNP es aquella modalidad de contratación no regulada en ninguna norma laboral del empleo público y que solo contó con escasas alusiones en las normas sobre contrataciones y adquisiciones del Estado, siendo que cerrados los canales de ingreso regular a los empleos públicos por las sucesivas leyes de presupuesto, que aún establecen la prohibición de nombramientos y las contrataciones bajo cualquier régimen laboral, los contratos SNP conformaron en la mayor parte de las entidades públicas el único mecanismo disponible para la provisión de personal subordinado; no obstante, dicho contratos SNP generó severos problemas, tanto para los trabajadores que los celebraron como para el propio funcionamiento de las entidades públicas”.

En esa misma línea de comentario Abanto, C. y Paitán, J. (2017) resaltan que los contratos de servicios no personales dan lugar a los contratos administrativos de servicios al referir “Conforman una fórmula de encubrimiento de auténticos contratos de trabajo y de precarización laboral utilizada masivamente por la propia administración pública, justamente la organización encargada de asegurar la vigencia de la legalidad. La ausencia de un marco regular que impusiese parámetros cuantitativos o cualitativos para la contratación de los SNP, alentó su uso discriminatorio.

La falta de criterios para la celebración de los contratos de SNP hizo que estos se celebrasen en todo tipo de entidad pública (administración pública central o periférica) y en los más variados puesto de trabajo (obreros, auxiliares, profesionales o altos funcionarios). El régimen SNP venía sirviendo como un canal para la discrecionalidad y por qué no, para la arbitrariedad en la provisión de personal en el Sector Público”.

Los contratos administrativos de servicios tienden a sustituir a la contratación de locación de servicios regulado por el artículo 1764 y siguientes del Código Civil, y constituye un sistema abierto y supone la contratación temporal por un periodo restringido a un año fiscal, renovable. A partir del año 2010, adquiere su naturaleza laboral y, en 2012, mediante Ley N° 29849, se establece que el servidor bajo este régimen se considera dentro del ámbito de la Ley Marco del Empleo Público y la Ley del Código de Ética de la Función Pública, debiendo ajustarse a la misma y completar su regulación en términos de los derechos laborales que le competen.

No existe promoción o ascenso, escalas remunerativas, en cuanto a la desvinculación de servidores, cuenta con compensación económica (hasta tres remuneraciones como máximo) frente al despido arbitrario, previo a la superación del periodo de prueba. Entre los procesos que conforman la gestión de servidores bajo el régimen del CAS, se identifican siete

procesos de: selección y contratación, capacitación, promoción, evaluación, desplazamiento, remuneración e incentivos y desvinculación.

### **1.4.3.- El derecho al trabajo**

#### **1.4.3.1.- Marco normativo**

##### **a) En la constitución**

##### **Artículo 23.- El Estado y el Trabajo**

“El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.

El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.

Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento”.

##### **Artículo 24.- Derechos del trabajador**

“El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual.

El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador.

Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores”.

#### **Artículo 40.- Carrera Administrativa**

La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.

No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.

Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos”.

#### **1.4.3.2.- Conceptualización**

Acorde con la investigación realizada se tiene claro que una persona que requiere laborar en una Municipalidad, le implica la realización de un contrato de trabajo, al respecto Mesinas, F. y García, Á. (2008) señalan “El contrato de trabajo es uno de Derecho Privado, pero sumamente regulado, la razón de dicha regulación exhaustiva (que

involucra muchas normas imperativas y derechos irrenunciables) es la necesidad de proteger al trabajador, que en el común de los casos está en situación de desventaja frente a los empleadores; tanto al negociar, como al celebrar y ejecutar el contrato. De ahí que del contrato de trabajo surja una gran cantidad de obligaciones para las partes intervinientes. La necesidad de tutela del trabajador justifica además el control que ejerce la autoridad administrativa sobre el cumplimiento de las obligaciones mencionadas, principalmente por parte del empleador”.

Acto seguido de celebrado el contrato laboral, será una preocupación lógica del trabajador, saber si su actividad es catalogada como obrero o empleado y en consecuencia, en qué régimen laboral se encuentra y que derechos y beneficios le asiste; la evolución, desarrollo e intentos de reforma de la administración pública ha devenido en la existencia de diferentes formas de regulación de las relaciones de trabajo en el empleo público y de sus regímenes laborales; al respecto Beltrán, J. expresa “A lo largo de la historia republicana, los servidores del Estado han tenido siempre un régimen legal distinto al de los trabajadores a cargo de empleadores que pertenezcan a estamentos diferentes al público, por la naturaleza del ente que contrata sus servicios, el que representa a la sociedad misma, asumiendo una magnitud tangencial que conlleva un grado de abstracción total respecto a la identificación del verdadero empleador”.

### **1.4.3.3.- Beneficios laborales**

Al respecto Toyama, J. y Vinatea, L. (2015) señalan “Que los beneficios sociales legales son todos aquellos conceptos que perciben los trabajadores con ocasión de sus labores prestadas de manera dependiente. No importa su carácter remunerativo, el monto o la periodicidad del pago, pues lo relevante es lo que percibe el trabajador por su condición de tal y por mandato legal”.

En la doctrina nacional se consideran seis beneficios económicos de origen legal que se abonan en una relación laboral, las gratificaciones por Fiestas patrias y Navidad, la asignación familiar, la bonificación por tiempo de servicios, que tienen carácter remunerativo, y el seguro de vida, las utilidades y la compensación por tiempo de servicios.

#### **- Gratificaciones**

Toyama, J. y Vinatea, L. (2015) señalan “Que son aquellas sumas de dinero (aguinaldos) que el empleador otorga al trabajador en forma adicional a la remuneración que percibe mensualmente, y siempre que cumpla con los requisitos correspondientes. En ese sentido, los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada tienen derecho a percibir 2 gratificaciones equivalentes a una remuneración mensual: una con motivo de Fiestas Patrias y otra con motivo de Navidad. Las gratificaciones deberán ser abonadas en la primera quincena de los meses de julio y diciembre (este plazo es indisponible para las partes). Este beneficio resulta de aplicación sea

cual fuere la modalidad del contrato de trabajo y el tiempo de prestación de servicios del trabajador. se debe entender por modalidades a contratos a plazo indeterminado, sujetos a modalidad y a tiempo parcial”.

Para tener derecho a las gratificaciones ordinarias es necesario que el trabajador se encuentre efectivamente trabajando en el mes en que corresponda percibir el beneficio, durante la quincena de julio y diciembre o estar en uso del descanso vacacional, licencia con goce de remuneraciones o percibiendo subsidios de la seguridad social o por accidentes de trabajo y aquellos casos dispuestos por norma expresa, considerándose los supuestos de suspensión de labores antes mencionados como días efectivamente laborados.

#### **- Asignación familiar**

Toyama, J. y Vinatea, L. (2015) acotan “Es un beneficio mensual otorgado a los trabajadores del régimen laboral de la actividad privada cuyas remuneraciones no se regulan por negociación colectiva, cualquiera fuere su fecha de ingreso; su finalidad es contribuir a la manutención de los hijos menores, con independencia del número de hijos. Este beneficio asciende al diez por ciento mensual de la remuneración mínima vital vigente en la oportunidad que corresponda percibir el beneficio”.

Mediante informe Legal N° 103-2010-SERVIR-OAJ, se estableció que, lo regulado por la Ley N° 25129 es aplicable también para los trabajadores del régimen del D. Leg. N° 728 que laboran en la

administración pública, tienen derecho a percibir este beneficio los trabajadores que tengan a su cargo uno o más hijos menores de 18 años y de manera excepcional aquellos trabajadores que tengan hijos que al cumplir la mayoría de edad se encuentren efectuando estudios superiores o universitarios; en este último caso, el beneficio se extenderá hasta que concluyan dichos estudios, hasta un máximo de seis años posteriores al cumplimiento de dicha mayoría de edad. Para poder percibir este beneficio el trabajador debe contar, en primer lugar, con vínculo laboral vigente; además, el trabajador está obligado a acreditar la existencia de los hijos.

#### **- Compensación por tiempo de servicios**

Toyama, J. y Vinatea, L. (2015) expresan “La CTS es el beneficio social más característico de nuestro ordenamiento laboral; constituye elemento de previsión de las contingencias que origina el cese en el trabajo para el trabajador y su familia (es una suerte de seguro de desempleo financiado por empresas y se deposita semestralmente en la entidad financiera elegida por el trabajador). Tienen derecho a percibirla todos los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, que cumplan cuando menos en promedio una jornada ordinaria de cuatro horas diarias”.

Los trabajadores tienen derecho a la CTS una vez transcurrido un mes de prestación efectiva, cumplido este requisito toda fracción se computa por treintavos. La CTS se deposita de forma semestral en la institución elegida por el trabajador. Efectuado el depósito, queda

cumplida y pagada la obligación, sin perjuicio de los reintegros que deban efectuarse en caso de depósito insuficiente o que resultare diminuto, ya que tienen un efecto cancelatorio. Los empleadores deben depositar en los meses de mayo y noviembre de cada año tanto dozavo de la remuneración computable percibida por el trabajador en los meses de abril y octubre respectivamente, como meses completos haya laborado en el semestre respectivo. Los depósitos que efectuó el empleador deben realizarse dentro de los primeros quince días naturales de los meses de mayo y de noviembre de cada año; si el último día es inhábil, el depósito puede efectuarse el primer día hábil siguiente.

Los depósitos de la CTS, incluidos sus intereses, son intangibles e inembargables salvo por alimentos y hasta el cincuenta por ciento (50%). Todo pacto en contrario es nulo de pleno derecho. Por ende, en caso de juicio de alimentos el empleador debe informar al juzgado, bajo responsabilidad y de inmediato, sobre el depositario elegido por el trabajador demandado y los depósitos que efectuó, así como de cualquier cambio de depositario. Una vez terminada la relación laboral, el empleador tiene un plazo máximo para cancelar la CTS de 48 horas de producido el cese, de no hacerlo en ese lapso empezaran a transcurrir los intereses legales pertinentes.

#### **- Horas extras**

Abanto, C. y Paitán, J. (2017) señalan "Se entiende por horas extras o trabajo en sobretiempo al trabajo extraordinario realizado más allá

de la jornada ordinaria, diaria o semanal. Este trabajo en sobretiempo involucra necesariamente una prestación efectiva de labores y, por ende, vienen a constituir una prolongación de la jornada de trabajo, debe ser de carácter voluntario y proporcionalmente remunerado por su carácter extraordinario, es decir, con un valor adicional al costo normal de la jornada habitual”.

El exceso de trabajo a la jornada pactada constituye la obligación de pagar horas extras, que en las dos primeras horas no podrá ser inferior al 25% y 35% para las horas posteriores, la cantidad de horas extras laboradas se calcula en base al trabajo en sobretiempo que exceda la jornada diaria de trabajo.

#### **- Vacaciones anuales**

Abanto, C. y Paitán, J. (2017) señalan “Los descansos remunerados son aquellos periodos de tiempo (suspensión imperfecta de labores) durante el cual se suspende la prestación de servicios del trabajador, sin que exista la pérdida de su remuneración, es decir, cuando cesan las obligaciones por parte del trabajador y se mantienen los del Estado como el empleador. Después de la jornada laboral y las remuneraciones, los descansos remunerados son considerados como los derechos mss. Importantes de los trabajadores del Sector Público o Privado. Pues, después del esfuerzo realizado en el ejercicio de las actividades o funciones propias del trabajador, este requiere de un tiempo para recuperarse física y mentalmente, ya sea durante determinados periodos a la semana o anualmente”.

En la práctica el descanso vacacional es fijado de común acuerdo entre el empleador y el trabajador teniendo en cuenta las necesidades del empleador y los intereses del trabajador, la remuneración del descanso vacacional es equivalente a la que el trabajador hubiera percibido habitualmente en caso de continuar trabajando, esta se abonará antes del inicio del descanso del trabajador; lo cual debe constar expresamente en el libro de planillas, registrándose la fecha del descanso vacacional en el mes al que corresponda el descanso y el pago de la remuneración correspondiente.

#### **- Escolaridad**

Villalobos, G. (2015) expresa "Que la bonificación por escolaridad es un beneficio que se paga a los trabajadores del sector público y otros beneficiarios en base a montos fijados por las sucesivas leyes anuales de presupuesto. La bonificación por escolaridad se debe incluir en la planilla de pagos de enero a favor de los funcionarios y servidores nombrados y contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276; obreros permanentes y eventuales del sector público; personal de las Fuerzas Armadas y la PNP; y pensionistas a cargo del Estado comprendidos en los regímenes de la Ley N° 15117, Decretos Ley N° 19846 y N° 20530, Decreto Supremo N° 051-88-PCM y la Ley N° 28091. En el sector privado, la bonificación por escolaridad no es obligatoria; sin embargo, algunos empleadores la otorgan por intermedio de pactos colectivos. Se debe tener en cuenta lo establecido en el Art. 19 del D.S. 001-97-TR – T.U.O. de la Ley

de CTS, la cual establece que para evitar que la bonificación por escolaridad no sea considerado monto remunerativo, se exige que su monto sea razonable en función de los ingresos mensuales que percibe el trabajador y que su utilización sea debidamente sustentada. Asimismo, para los trabajadores del sector privado que perciben este beneficio se recomienda que entreguen a sus empleadores copias de las constancias o recibos de pago que certifiquen el empleo de la bonificación, ya sea en el pago de matrículas, útiles, movilidad, entre otros”.

#### **- Quinquenios**

Entre los benéficos laborales se tiene a las bonificaciones por tiempo de servicios que comparten con el beneficio conocido como quinquenio, la característica de otorgarse en función al lapso de labores efectuado por el trabajador en beneficio de su empleador. En este caso se trata de una periodicidad de cinco años para su pago mensual una vez cumplido el determinado número de años de servicio. El quinquenio, de otro lado, al abonarse cada cinco años, no participa de la naturaleza jurídica que las normas otorgan a las remuneraciones.

El quinquenio no es tomado en cuenta para el cómputo de adicionales beneficios salariales ni está sujeto a descuentos. El artículo 19 del Decreto Legislativo N° 650 establece que no se considera remuneración para ningún efecto legal a los pagos que

perciba el trabajador de modo ocasional, es decir, de forma esporádica o de vez en cuando, como lo es el quinquenio.

#### **- Refrigerio**

Abanto, C. y Paitán, J. (2017) expresan “Que la determinación de horario de refrigerio permite al trabajador ingerir sus alimentos, necesarios para seguir cumpliendo con el ejercicio de la función pública en servicio de la Nación. Durante la duración del refrigerio se suspende la obligación del trabajador de prestar servicios, por lo que dicho horario (de 45 minutos como máximo en la gran mayoría de entidades y con cierta flexibilidad) no forma parte de la jornada de trabajo. Por lo tanto, las entidades públicas, indistintamente del régimen laboral al cual pertenezca su personal, en virtud de su poder de dirección que ostentan, deberán determinar dentro del horario de trabajo el correspondiente horario de refrigerio, en función a sus necesidades y a través de sus documentos de gestión interna”.

### **1.4.4.- El principio de igualdad y no discriminación**

#### **1.4.4.1.- Introductorio**

Es innegable la trascendencia que tiene y ha tenido para el desarrollo y progreso de la humanidad el trabajo humano, entendido como el despliegue de la actividad física o intelectual del trabajador al servicio de su empleador, actividad que le permite el descubrimiento, la mejora o potenciación de sus talentos, destrezas y habilidades, lo que lleva a erigirse en la principal fuente generadora de recursos y por tanto, principal medio de subsistencia humana ya que la acción transformadora del trabajo nos sirve para satisfacer gran parte de nuestras necesidades elementales, al estar encaminado a la

producción de bienes y servicios cuyos destinatarios finales somos los humanos. No obstante, en la relación laboral al tratarse de una relación netamente humana cuyo contenido es nada menos que la actividad o energía del hombre puesta a disposición del empleador, se toma desde el inicio en desigual al tener ambos intereses divergentes, pero además por ser el empleador el propietario de los recursos y como tal, el que determine o establezca las condiciones en que se van a desarrollar las actividades laborales. Así pues, el empleador buscará el mayor beneficio económico de la acción transformadora del trabajo, mayor rendimiento, mayor productividad, mayor eficiencia; y el trabajador, mayores y mejores ingresos, mejores condiciones laborales acorde a sus necesidades. Es en ese contexto de por sí opuesto y desigual, que se producen conflictos laborales para cuya solución debemos recurrir frecuentemente a los principios del derecho laboral cuya importancia claro está, no se agota en la relación laboral, sino que extiende sus alcances más allá de la misma. Uno de esos principios que se invocan con mayor frecuencia y que viene siendo materia de atención permanente por parte de los tribunales de justicia peruanos es el principio de igualdad de trato o de igualdad de oportunidades en la relación laboral como lo recoge nuestra Constitución peruana.

#### **1.4.4.2.- El principio de igualdad y no discriminación**

##### **A.- En los instrumentos internacionales**

El principio de igualdad y no discriminación se encuentra previsto en documentos internacionales como correlato a la dignidad del ser humano, que es igual o la misma para todos, por ello es que todo ser humano se encuentra y reconoce como igual en los otros. En tal sentido, sobre la base de la igualdad de derechos de todo ser humano y del

principio de dignidad. la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 2, establece que toda persona podrá gozar de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. En idéntico sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 2 numeral 1), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 2 numeral 2) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Art. 2), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 1) y de su Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 3). Por tal razón nuestro Tribunal Constitucional ha sostenido, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos existe una cláusula general de igualdad de derechos de hombres y mujeres, y una cláusula que contiene la prohibición de una serie de motivos concretos de discriminación lo que constituye una explícita interdicción de determinadas diferencias históricamente muy arraigadas y que han situado a grupos de la población en posiciones, no solo desventajosas, sino contrarias a la dignidad de la persona humana. Documentos que forman parte del bloque de constitucionalidad y que deben ser interpretados armónicamente rechazando todo acto que atente contra el principio de igualdad y no discriminación.

### **B.- En la constitución**

La Constitución peruana reconoce el derecho-principio de igualdad en el artículo 2, inciso 2, en los siguientes términos: "Toda persona tiene derecho: A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición

económica o de cualquier otra índole". Precepto que ha regulado en términos amplios la vulneración de este derecho, permitiendo rechazar todo tipo de discriminación sea cual fuere la causa o el motivo que lo provoca. La igualdad, tanto la doctrina como jurisprudencia de nuestro medio, es unánime en considerar a la igualdad como un principio-derecho; como principio tiene alcance general y amplio, y como tal recorre todo nuestro ordenamiento jurídico y, como derecho fundamental permite rechazar todo tipo de acto o práctica discriminatoria como lo tiene señalado nuestro Tribunal Constitucional que ha sostenido en su STC Exp. N° 045-2004-PI/TC: la igualdad consagrada constitucionalmente, detenta la doble condición de principio y derecho fundamental. En cuanto principio, constituye el enunciado de un contenido material objetivo que, en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional, vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. En cuanto derecho fundamental, constituye el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional, la igualdad, oponible a un destinatario. Se trata del reconocimiento de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) o por otras (motivo de cualquier otra índole) que, jurídicamente, resulten relevantes. En cuanto constituye un derecho fundamental, el mandato correlativo derivado de aquél, respecto a los sujetos destinatarios de este derecho (Estado y particulares), será la prohibición de discriminación. Se trata, entonces, de la configuración de una prohibición de intervención en el mandato de igualdad.

### **C.- En el ámbito laboral**

Respecto al principio de igualdad con relación al de no discriminación, PLÁ, A. (1998) refiere que estas expresiones no son equivalentes ni tampoco indiferentes, por ello, el principio de no discriminación, es la versión más modesta o simple de este principio: prohíbe introducir diferenciaciones, por razones no admisibles. El principio de igualdad es más amplio y ambicioso y, a veces, recibe el nombre de equiparación. Lleva a tener que conceder a todo trabajador la misma ventaja o beneficio que percibe un compañero de tarea que realiza una labor equivalente o del mismo valor.

En materia laboral, el principio de igualdad se encuentra regulado en el artículo 26.1 de nuestra Constitución al señalar: "En la relación laboral se respetan los siguientes principios: 1. Igualdad de oportunidades sin discriminación". Este mandato al contrario de lo que sucede en el artículo 2.2 de la constitución que está dirigido al Estado, BLANCAS, C. (2007) tiene como destinatarios a cualquier empleador sean privados o públicos quienes deben respetar dicho principio. De tal prescripción normativa, dos son, en realidad, los conceptos que contiene el enunciado constitucional: igualdad de oportunidades y no discriminación.

Siendo dichas normas constitucionales complementarias entre sí, cuyo desarrollo y evolución en atención a su contenido -igualdad y no discriminación, en palabras de NEVES, J. (2012), han pasado por dos fases centrales, la primera de las cuales es la de la igualdad formal y su correspondiente discriminación directa. y la segunda -que no niega a la anterior sino construye sobre ella-, la de la igualdad sustancial y su correspondiente discriminación directa". En tal sentido, según el

carácter público o privado del sujeto obligado a no procurar esa disparidad en el trato, se distingue la igualdad ante la ley y la igualdad de trato, respectivamente. La primera vincula al Estado en el ejercicio de cada una de sus funciones primordiales: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional. Así, por ejemplo, tanto al producirse como al aplicarse la ley, debe respetarse el principio. La segunda es la igualdad de trato, que vincula a la autonomía privada en sus diversas exteriorizaciones, normativas o no normativas. Quedan comprendidas las decisiones unilaterales del empleador (no contratar o no promover o sancionar a un trabajador), de la organización sindical (no admitir, impedir la participación o separar a un afiliado). o de la autonomía colectiva (excluir de los alcances de un convenio colectivo o conferir ventajas mayores a unos trabajadores), ejemplos que quedarían proscritos si se hubieran adoptado arbitrariamente. En dicho entendido, la igualdad de trato que, si bien no ha sido recogida con esa denominación en nuestra constitución sino como igualdad de oportunidades, se relaciona con el de no discriminación o están directamente vinculados al contener en el fondo todo acto discriminatorio una situación que lesiona en gran medida la dignidad del trabajador que es igual para todos. Por ello es que, todo acto discriminatorio en la relación laboral afecta en menor o mayor grado la igualdad de oportunidades o de trato, pero no todo trato desigual es discriminatorio como lo ha dicho el Tribunal Constitucional peruano, no todo trato desigual constituye discriminación constitucionalmente prohibida, sino solo aquella que no está razonablemente justificada.

En esta línea de pensamiento, en el ámbito de la relación laboral es admisible otorgar un tratamiento diferenciado cuando existen razones

objetivas y justificadas, en caso contrario y si las situaciones son sustancialmente idénticas o similares, las diferencias nos conducen ante un acto de discriminación en la relación laboral. Pues la igualdad exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, siendo admisible por esencia otorgar un tratamiento diferenciado si es que dos trabajadores o empleados no se encuentran en una situación igual o idéntica ya sea por cuestiones de preparación, experiencia, régimen laboral, modalidad de ingreso, etc.

En el caso de la discriminación, que como bien lo sostiene el Tribunal Constitucional en su STC Exp. N° 008-2005-PI/TC, se muestra como atentatoria contra la igualdad innata de todo ser humano y por tanto del trabajador. En ese sentido, la discriminación en materia laboral aparece cuando se afecta al trabajador en sus características innatas como ser humano (lo propio y privativo de la especie). o cuando se vulnera la cláusula de no discriminación prevista por la Constitución, lesiona la dignidad humana al tratarla como una persona distinta o inferior al discriminador. así suele ocurrir cuando se discrimina en la relación laboral por la condición de mujer o por ser portador de VIH-SIDA o por su condición de homosexual entre otros supuestos.

# CAPÍTULO 2: METODOLOGÍA

## CAPÍTULO II. METODOLOGÍA

### 2.1. Tipo de investigación

#### 2.1.1. De acuerdo al fin que se persigue

El tipo de investigación por su finalidad, es **“básica”**, porque se orientó a incrementar el conocimiento teórico referido a la ausencia de criterios objetivos para identificar como obrero o empleado a un trabajador municipal en el régimen laboral y como incide en el principio de igualdad y no discriminación; por su profundidad es **“descriptivo-explicativo”**, porque se basó en identificar y describir caracteres del objeto de investigación, para responder a las inquietudes de los objetivos de investigación.

### **2.1.2. De acuerdo al diseño, nivel o alcance de la investigación**

En ese sentido el diseño de investigación aplicado acorde con Sandini, M. (2003) es el **“Diseño de investigación-acción”**, cuya finalidad es resolver los problemas cotidianos que se presentan en una realidad específica y mejorar prácticas concretas; es decir su propósito fundamental se centra en aportar información que sea relevante o guíe la toma de decisiones para modificar y realizar reformas estructurales.

### **2.1.3. De acuerdo a los métodos y procedimientos que se utilizan**

La investigación acorde con lo expresado por Hernández, R. et al (2006) **“es una investigación mixta”** ya que tiene aspectos cualitativos como es el estudio de la doctrina, legislación y jurisprudencia, pero también tiene aspectos cuantitativos como es el estudio de los plenos jurisdiccionales y el cuestionario aplicado a los operadores jurídicos de la Corte Superior de Justicia de La Libertad.

## **2.2. Población y muestra (Materiales, instrumentos y métodos)**

A. Población: La población está comprendida por la incidencia de los Plenos Jurisdiccionales así como los abogados especialistas en Derecho Laboral.

B. Muestra: La presente muestra es de tipo no problemática.

POBLACIÓN	MUESTRA	CRITERIOS	JUSTIFICACIÓN
La incidencia de los plenos jurisdiccionales y casaciones en materia laboral	El 100% de la incidencia de los plenos jurisdiccionales distritales, regionales, nacionales y casaciones emitidos desde el 2014 al 2019	Plenos jurisdiccionales y casaciones en materia laboral sobre régimen laboral de obreros y empleados municipales	Debido a que es necesario analizar que criterios objetivos han asumido para identificar como obrero o empleado a un trabajador municipal.
POBLACIÓN	MUESTRA	CRITERIOS	JUSTIFICACIÓN
Abogados especialistas en Derecho Laboral	20	Especialista en derecho laboral  10 años de ejercicio profesional  Docente universitario, magistrado u abogado defensor en el área de derecho laboral.  Grados académicos e investigaciones sobre derecho laboral	Debido a que la presente investigación está orientada a esa rama del derecho  Debido a que se estima que, en ese lapso, el experto ha podido acumular la experiencia debida sobre el tema de estudio.  Debido a que demuestra el contacto constante y directo del experto con la rama de estudio objeto de investigación.  Debido a que demuestra el grado de profundidad y análisis que el autor posee sobre la rama del derecho objeto de investigación

### 2.3. Técnicas e instrumentos de recolección y análisis de datos

TÉCNICA	INSTRUMENTO	JUSTIFICACIÓN
Entrevista		Conocer ideas y percepciones de los especialistas sobre la ausencia de criterios objetivos para

	Cuestionario de Preguntas	identificar como obrero o empleado a un trabajador municipal en el régimen laboral.
Análisis Documental	Guía de registro de datos	Conocer aspectos generales y específicos sobre la ausencia de criterios objetivos para identificar como obrero o empleado a un trabajador municipal en el régimen laboral en los plenos jurisdiccionales laborales.

### 2.3.1 Métodos

- **Inductivo-deductivo**

Este método general se aplicó en dos fases; en cuanto a la parte inductiva que va de lo particular a lo general se avoco a conocer la ausencia de criterios objetivos para identificar como obrero o empleado a un trabajador municipal en el régimen laboral y su afectación al principio de igualdad y no discriminación; para que en su parte deductiva que va de lo general a lo particular se orientó a plantear los fundamentos para que el Tribunal Constitucional vía precedente vinculante establezca criterios objetivos para determinar la calidad de obrero o de empleado municipal.

- **Analítico-sintético**

Este método se aplicó al estudio de los aportes de la doctrina, legislación y jurisprudencia para indagar sobre la ausencia de criterios objetivos para identificar como obrero o empleado a un trabajador municipal en el régimen laboral, para luego plantear los criterios objetivos que debe asumir el Tribunal Constitucional vía precedente para determinar la calidad de obrero y empleado municipal.

- **Hermenéutico jurídico**

Este método se avocó al estudio de las normas jurídicas sobre los criterios objetivos para identificar como obrero o empleado a un trabajador municipal en el régimen laboral y su afectación al principio de igualdad y no discriminación; con la finalidad de analizar la viabilidad de establecer los criterios objetivos que debe asumir el Tribunal Constitucional vía precedente para determinar la calidad de obrero y empleado municipal.

## **2.4. Procedimiento**

En la etapa de ejecución del proyecto de investigación se realizaron las siguientes actividades:

### **2.4.1. Respecto a la entrevista**

La investigadora utilizando los medios de información y las redes sociales se contactó con los operadores jurídicos, vía celular o email para concertar una cita personal con los especialistas que laboran en el Distrito Judicial de La Libertad; acto seguido se les alcanzo el formato del cuestionario con las preguntas, el cual consta de 4 preguntas cerradas dicotómicas, ya que se les presenta dos opciones de respuestas, pero se les deja abierta la posibilidad de que puedan fundamentar su respuesta. Acto seguido, se procesó toda la información para lo cual en los casos de que la entrevista se haya realizado oralmente se procederá a la transcripción de la misma para su posterior análisis.

### **2.4.2. Respecto al análisis documental**

La investigadora realizó las consultas necesarias para poder acceder a todos los plenos jurisdiccionales regionales o nacionales sobre materia laboral, respecto al

régimen laboral de los trabajadores municipales durante el periodo 2014 al 2019 con la finalidad de determinar qué criterios se han asumido para establecer la calidad de obrero o empleado municipal.

# CAPÍTULO 3: RESULTADOS

## CAPÍTULO III. RESULTADOS

Para la elaboración de los resultados que guardan correspondencia con los objetivos específicos planteados en la investigación se obtuvo información teórica o cualitativa de la

doctrina nacional y extranjera, legislación nacional y de la jurisprudencia; pero con la finalidad de hacer un trabajo integral que armonice la teoría con la práctica se obtuvo información de campo a través de los especialistas en materia laboral y de los plenos jurisdiccionales regionales y nacionales respecto al régimen laboral de los trabajadores municipales.

### **3.1. RESULTADO: El régimen laboral aplicable a los trabajadores municipales en su calidad de obreros y empleados.**

#### **a) Régimen laboral público o de la carrera administrativa**

Este régimen de la carrera administrativa, tiene como antecedente inmediato a la Ley N° 11377, del 9 de mayo de 1950, pero es recién después de la promulgación de la Constitución de 1979, en el que se estableció por primera vez a nivel constitucional las disposiciones referidas a la Función Pública, sentándose las bases para la emisión de una norma que establezca una nueva Ley de la Carrera Administrativa, atendiendo a los conceptos sustanciales, ya previstos en la Ley N° 11377, en su reglamento y en normas complementarias de la materia. Posteriormente se establece el régimen laboral público, con el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, que fue reglamentada mediante el Decreto Supremo N° 005-90-PCM, este régimen está conformado por los funcionarios y servidores públicos, que siempre estuvieron sujetos a un régimen laboral distinto a los trabajadores del régimen laboral de la actividad privada.

#### **b) Régimen laboral de la actividad privada**

Este régimen tiene sustento y acogida en la vigente Constitución de 1993, como en su antecesora, la de 1979. Inclusive en el propio Decreto Legislativo N° 276 en su

quinta disposición final se reconoce que hay instituciones públicas cuyo personal está comprendido dentro del régimen de la actividad privada, conocido también como el régimen laboral privado del empleo público, se rige por el Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo promulgado el 8 de noviembre de 1991, este Decreto fue creado con la finalidad de permitir a los empresarios hacer frente a las crisis económicas por la que atravesaba el país, relativizando la estabilidad absoluta, otorgando la posibilidad de celebrar contratos de trabajo de naturaleza temporal, además de ampliarse las causales objetivas para la extinción del contrato de trabajo, incluyendo la posibilidad de ceses colectivos.

### **c) Régimen laboral de la contratación administrativa de servicios**

Este régimen laboral del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), es conocido también como el régimen administrativo laboral especial de servicios del empleo público, está regulado por Decreto Legislativo N° 1057, norma de naturaleza especial y que tiene una regulación normativa específica, y tiene como antecedente inmediato a los denominados contratos por Servicios No Personales (SNP). Queda claro que el régimen del CAS es un tercer régimen laboral en la administración pública, aunque en el año 2012, se emite la Ley N° 29849, denominada ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto Legislativo N° 1057.

## **3.2. RESULTADO: Los plenos jurisdiccionales respecto a la calidad de obrero o empleado municipales.**

Se ubicaron:

-El Pleno Jurisdiccional Distrital de Ancash en materia constitucional, laboral, civil y familia realizado en junio del 2016

-El Pleno Jurisdiccional Distrital de Piura en materia laboral realizado en agosto del 2016.

### 3.3 RESULTADO: Entrevista a especialistas en derecho laboral sobre los criterios objetivos para calificar como obrero o empleado a un trabajador municipal.

**Tabla 1: Entrevista a Dra. Esther Quispe Alvarado**

<b>ESTHER QUISPE ALVARADO</b> <b>AGOBADA ESPECIALISTA EN EL AREA LABORAL</b>	
Pregunta N° 1: ¿Cuál es el régimen laboral aplicable a los trabajadores municipales en su calidad de obreros y empleados a la luz de la doctrina y legislación nacional?	A los funcionarios y empleados se les aplica el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 y al obrero el régimen laboral privado del Decreto Legislativo N° 728.
Pregunta N° 2: ¿En su opinión tiene conocimiento de los plenos jurisdiccionales respecto a la calidad de obrero o empleado en los serenos y policías municipales que se han dado desde enero del 2014 a diciembre del 2019?	Si.
Pregunta N° 3: ¿En su experiencia cómo se desarrollan las facultades de dirección, organización y fiscalización de la entidad municipal en su calidad de empleador?	La municipalidad cuenta con un marco general legal como administrativa.
Pregunta N° 4: ¿En su opinión la falta de criterios objetivos para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales afecta el principio de igualdad y no discriminación?	Si
Pregunta N° 5: ¿En su opinión qué criterios objetivos propone para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales a fin de establecer el régimen laboral aplicable?	- Por la calidad del servicio prestado -Por la naturaleza de las funciones desempeñadas

**Tabla 2: Entrevista a la Dra. María Isabel Angulo Villajulca**

<b>MARÍA ISABEL ANGULO VILLAJULCA</b> <b>JUEZ DEL PRIMER JUZGADO ESPECIALIZADO DE TRABAJO</b>	
Pregunta N° 1: ¿Cuál es el régimen laboral aplicable a los trabajadores municipales en su	Para los obreros es aplicable el régimen laboral de la actividad privada mientras que los empleados

calidad de obreros y empleados a la luz de la doctrina y legislación nacional?	están regidos por el régimen laboral general aplicable a la administración pública.
Pregunta N° 2: ¿En su opinión tiene conocimiento de los plenos jurisdiccionales respecto a la calidad de obrero o empleado en los serenos y policías municipales que se han dado desde enero del 2014 a diciembre del 2019?	Si. Pleno Jurisdiccional Distrital de Piura en materia laboral realizado en 2016.
Pregunta N° 3: ¿En su experiencia cómo se desarrollan las facultades de dirección, organización y fiscalización de la entidad municipal en su calidad de empleador?	Las Municipalidades deben contar con instrumentos técnicos normativos.
Pregunta N° 4: ¿En su opinión la falta de criterios objetivos para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales afecta el principio de igualdad y no discriminación?	Si
Pregunta N° 5: ¿En su opinión qué criterios objetivos propone para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales a fin de establecer el régimen laboral aplicable?	- Establecer un manual unificado de organización y funciones, en dichos aspectos. - Contar con un registro de cargos y categorías en planillas.

**Tabla 3: Entrevista al Dr. Carlos León de la Cruz**

<b>CARLOS LEÓN DE LA CRUZ</b> <b>JUEZ DEL SEGUNDO JUZGADO ESPECIALIZADO DE TRABAJO</b>	
Pregunta N° 1: ¿Cuál es el régimen laboral aplicable a los trabajadores municipales en su calidad de obreros y empleados a la luz de la doctrina y legislación nacional?	Los empleados están dentro del régimen laboral de la administración pública, y los obreros en el régimen privado.
Pregunta N° 2: ¿En su opinión tiene conocimiento de los plenos jurisdiccionales respecto a la calidad de obrero o empleado en los serenos y policías municipales que se han dado desde enero del 2014 a diciembre del 2019?	Si. El II Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral realizado el 2014,
Pregunta N° 3: ¿En su experiencia cómo se desarrollan las facultades de dirección, organización y fiscalización de la entidad municipal en su calidad de empleador?	Las municipales requieren de una normativa establecida, así como también de un buen financiamiento.
Pregunta N° 4: ¿En su opinión la falta de criterios objetivos para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales afecta el principio de igualdad y no discriminación?	Si
Pregunta N° 5: ¿En su opinión qué criterios objetivos propone para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales a fin de establecer el régimen laboral aplicable?	- El Manual de Organización y Funciones debe tener una clasificación profesional. - La diferencia puede radicar en el grado educativo.

**Tabla 4: Entrevista al Dr. Marco Celis Vásquez**

<b>MARCO CELIS VÁSQUEZ</b> <b>JUEZ DEL QUINTO JUZGADO ESPECIALIZADO DE TRABAJO</b>	
Pregunta N° 1: ¿Cuál es el régimen laboral aplicable a los trabajadores municipales en su calidad de obreros y empleados a la luz de la doctrina y legislación nacional?	El régimen laboral de los obreros es de la actividad privada y el régimen laboral de los empleados es el régimen laboral general de la administración pública.
Pregunta N° 2: ¿En su opinión tiene conocimiento de los plenos jurisdiccionales respecto a la calidad de obrero o empleado en los serenos y policías municipales que se han dado desde enero del 2014 a diciembre del 2019?	Si. Como Pleno Jurisdiccional Nacional Laboral y Procesal Laboral Arequipa, emitido en el año 2016.
Pregunta N° 3: ¿En su experiencia cómo se desarrollan las facultades de dirección, organización y fiscalización de la entidad municipal en su calidad de empleador?	La municipalidad puede dar normas, reglamentos y generar sus recursos para el bienestar de la comunidad.
Pregunta N° 4: ¿ En su opinión la falta de criterios objetivos para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales afecta el principio de igualdad y no discriminación?	Si
Pregunta N° 5: ¿En su opinión qué criterios objetivos propone para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales a fin de establecer el régimen laboral aplicable?	- Según la determinación de jornadas laborales. - Según el modo de pago que se realice, sea este un salario o un sueldo.

**Tabla 5: Entrevista a la Dra. Karla Paola Castillo Castro**

<b>KARLA PAOLA CASTILLO CASTRO</b> <b>JUEZ DEL SEGUNDO JUZGADO DE TRABAJO TRANSITORIO</b>	
Pregunta N° 1: ¿Cuál es el régimen laboral aplicable a los trabajadores municipales en su calidad de obreros y empleados a la luz de la doctrina y legislación nacional?	Los empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública, y los obreros al régimen laboral de la actividad privada.
Pregunta N° 2: ¿En su opinión tiene conocimiento de los plenos jurisdiccionales respecto a la calidad de obrero o empleado en los serenos y policías municipales que se han dado desde enero del 2014 a diciembre del 2019?	Si. Uno de ellos es el Pleno Jurisdiccional Nacional Laboral y Procesal Laboral Arequipa, emitido en el año 2016.
Pregunta N° 3: ¿En su experiencia cómo se desarrollan las facultades de dirección, organización y fiscalización de la entidad municipal en su calidad de empleador?	La Municipalidad, es responsable de desarrollar las facultades de dirección, organización y fiscalización.
Pregunta N° 4: ¿ En su opinión la falta de criterios objetivos para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales afecta el principio de igualdad y no discriminación?	Si
Pregunta N° 5: ¿En su opinión qué criterios objetivos propone para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores	- Por criterios de prevalencia. - Según el contenido y la naturaleza de las labores que desarrollan

municipales a fin de establecer el régimen laboral aplicable?	
---	--

**Tabla 6: Entrevista a la Dra. Miriam Fernández Pérez**

<b>MIRIAM FERNÁNDEZ PÉREZ</b> <b>JUEZ DEL SEPTIMO JUZGADO DE TRABAJO</b>	
Pregunta N° 1: ¿Cuál es el régimen laboral aplicable a los trabajadores municipales en su calidad de obreros y empleados a la luz de la doctrina y legislación nacional?	Los obreros municipales se encuentran regulados bajo el régimen laboral de la actividad privada y los empleados están regidos por el régimen laboral general de la administración pública.
Pregunta N° 2: ¿En su opinión tiene conocimiento de los plenos jurisdiccionales respecto a la calidad de obrero o empleado en los serenos y policías municipales que se han dado desde enero del 2014 a diciembre del 2019?	Si. El VI Pleno Jurisdiccional Supremo en materia laboral y previsional del 2017
Pregunta N° 3: ¿En su experiencia cómo se desarrollan las facultades de dirección, organización y fiscalización de la entidad municipal en su calidad de empleador?	Las municipalidades tienen que realizar un desarrollo integral y sostenible de acuerdo a la normativa vigente.
Pregunta N° 4: ¿En su opinión la falta de criterios objetivos para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales afecta el principio de igualdad y no discriminación?	Si
Pregunta N° 5: ¿En su opinión qué criterios objetivos propone para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales a fin de establecer el régimen laboral aplicable?	- Por la permanencia de la labor. - Según el desempeño propio de las funciones.

**Tabla 7: Entrevista al Dr. José Miguel Saldarriaga Medina**

<b>JOSÉ MIGUEL SALDARRIAGA MEDINA</b> <b>JUEZ DEL PRIMER JUZGADO TRANSITORIO DE TRABAJO</b>	
Pregunta N° 1: ¿Cuál es el régimen laboral aplicable a los trabajadores municipales en su calidad de obreros y empleados a la luz de la doctrina y legislación nacional?	Los empleados se sujetan al régimen laboral general de la administración pública mientras que los obreros sujetos al régimen laboral de la actividad privada.
Pregunta N° 2: ¿En su opinión tiene conocimiento de los plenos jurisdiccionales respecto a la calidad de obrero o empleado en los serenos y policías municipales que se han dado desde enero del 2014 a diciembre del 2019?	Si. Como el Pleno Jurisdiccional de la CSJ de Ancash.
Pregunta N° 3: ¿En su experiencia cómo se desarrollan las facultades de dirección, organización y fiscalización de la entidad municipal en su calidad de empleador?	Las Municipalidades logran objetivos y metas, con una administración eficiente y una adecuada prestación de servicios.

Pregunta N° 4: ¿En su opinión la falta de criterios objetivos para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales afecta el principio de igualdad y no discriminación?	Si
Pregunta N° 5: ¿En su opinión qué criterios objetivos propone para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales a fin de establecer el régimen laboral aplicable?	- Según el modo y lugar en donde se desempeña la labor. - Basándonos en criterios de subordinación o autonomía.

**Tabla 8: Entrevista al Dr. Litman Hipólito Facundo Salas**

<b>LITMAN HIPÓLITO FACUNDO SALAS</b> <b>JUEZ DEL SEGUNDO JUZGADO DE PAZ LETRADO TRANSITORIO LABORAL</b>	
Pregunta N° 1: ¿Cuál es el régimen laboral aplicable a los trabajadores municipales en su calidad de obreros y empleados a la luz de la doctrina y legislación nacional?	<i>El régimen laboral de la actividad privada para el caso de los obreros municipales y a los empleados se sujetarán al régimen laboral de la administración pública.</i>
Pregunta N° 2: ¿En su opinión tiene conocimiento de los plenos jurisdiccionales respecto a la calidad de obrero o empleado en los serenos y policías municipales que se han dado desde enero del 2014 a diciembre del 2019?	Si. El Pleno Jurisdiccional Nacional Laboral y Procesal Laboral Arequipa, emitido en el año 2016.
Pregunta N° 3: ¿En su experiencia cómo se desarrollan las facultades de dirección, organización y fiscalización de la entidad municipal en su calidad de empleador?	Las municipalidades deben contar con un marco legal para desarrollar de manera sostenible sus facultades.
Pregunta N° 4: ¿En su opinión la falta de criterios objetivos para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales afecta el principio de igualdad y no discriminación?	Si
Pregunta N° 5: ¿En su opinión qué criterios objetivos propone para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales a fin de establecer el régimen laboral aplicable?	- De acuerdo a la puntual actividad que realice. - Según la característica del servicio prestado.

**Tabla 9: Entrevista a la Dra. Mariela Moreno Vega**

<b>MARIELA MORENO VEGA</b> <b>JUEZ DEL QUINTO JUZGADO DE PAZ LETRADO CIVIL, COMERCIAL LABORAL</b>	
Pregunta N° 1: ¿Cuál es el régimen laboral aplicable a los trabajadores municipales en su calidad de obreros y empleados a la luz de la doctrina y legislación nacional?	Los obreros municipales se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada, y los empleados municipales les corresponde el <i>régimen laboral general aplicable a la administración pública.</i>

Pregunta N° 2: ¿En su opinión tiene conocimiento de los plenos jurisdiccionales respecto a la calidad de obrero o empleado en los serenos y policías municipales que se han dado desde enero del 2014 a diciembre del 2019?	Si. Pleno Jurisdiccional Distrital de Piura en materia laboral realizado en 2016.
Pregunta N° 3: ¿En su experiencia cómo se desarrollan las facultades de dirección, organización y fiscalización de la entidad municipal en su calidad de empleador?	Las municipalidades desarrollan sus facultades con la autonomía que les pertenece como institución.
Pregunta N° 4: ¿ En su opinión la falta de criterios objetivos para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales afecta el principio de igualdad y no discriminación?	Si
Pregunta N° 5: ¿En su opinión qué criterios objetivos propone para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales a fin de establecer el régimen laboral aplicable?	- Si las labores son netamente manuales o intelectuales. - Las condiciones como se realiza la labor.

**Tabla 10: Entrevista al Dr. Javier Reyes Guerra**

<b>JAVIER REYES GUERRA</b> <b>JUEZ DEL JUZGADO DE PAZ LETRADO LABORAL</b>	
Pregunta N° 1: ¿Cuál es el régimen laboral aplicable a los trabajadores municipales en su calidad de obreros y empleados a la luz de la doctrina y legislación nacional?	Los obreros municipales se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada, y los empleados municipales les corresponde el <i>régimen laboral general aplicable a la administración pública</i> .
Pregunta N° 2: ¿En su opinión tiene conocimiento de los plenos jurisdiccionales respecto a la calidad de obrero o empleado en los serenos y policías municipales que se han dado desde enero del 2014 a diciembre del 2019?	Si.
Pregunta N° 3: ¿En su experiencia cómo se desarrollan las facultades de dirección, organización y fiscalización de la entidad municipal en su calidad de empleador?	Se trata de una pregunta muy genérica
Pregunta N° 4: ¿ En su opinión la falta de criterios objetivos para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales afecta el principio de igualdad y no discriminación?	Si
Pregunta N° 5: ¿En su opinión qué criterios objetivos propone para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales a fin de establecer el régimen laboral aplicable?	- La simple distinción entre el predominio de labor manual e intelectual o viceversa - El criterio de periodicidad. - La naturaleza de los servicios.

### **3.4. RESULTADO: Los criterios objetivos para calificar como obrero y empleado a los trabajadores municipales.**

Se propone asumir 3 criterios esbozados por la Segunda Sala Especializada Laboral de la Corte Superior de Justicia de La Libertad en el expediente N° 141-2014-LA, en un proceso laboral tramitado por un trabajador en contra del Gobierno Regional de La Libertad, en donde los criterios para calificar una actividad como propio de un obrero o empleado se aleja del criterio tradicional de las actividades intelectuales y mecánicas:

- **La calidad y condiciones del servicio prestado**
- **El grado de iniciativa de naturaleza administrativo y disciplinario**
- **La capacidad de colaboración desplegada**

# CAPÍTULO 4: DISCUSIONES Y CONCLUSIONES

## CAPÍTULO IV. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

### 4.1 Discusión

#### **4.1.1 DISCUSION: El régimen laboral aplicable a los trabajadores municipales en su calidad de obreros y empleados.**

Para un sector de la doctrina los regímenes laborales son claramente dos, el del sector público y el del sector privado, el primero está regulado por la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (Decreto Legislativo N° 276) y su reglamento, el Decreto Supremo N° 005-90-PCM; y el régimen del sector privado sujeto al Decreto Legislativo N° 728, pero existen otras formas de vinculación laboral, como regímenes especiales, como es Contratación Administrativa de Servicios (Decreto Legislativo N° 1057).

*El régimen laboral público*, se encuentra regulado en el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, que fue reglamentada mediante el Decreto Supremo N° 005-90-PCM, este régimen está conformado por los funcionarios y servidores públicos, el cual constituye un sistema cerrado por niveles, donde se ingresa al último nivel por concurso público de méritos. Se organiza en tres grupos ocupacionales (profesionales, técnicos y auxiliares) según formación, capacitación y experiencia. Los directivos y los funcionarios no están comprendidos en la carrera administrativa, pero si en las disposiciones de la Ley de bases de la carrera administrativa en lo que les sea aplicable. La promoción de servidores públicos se realiza bajo criterios de antigüedad, capacitación y evaluación. En cuanto a las remuneraciones, existe una elevada dispersión del promedio de ingresos de servidores públicos por la incompatibilidad legal existente, en cuanto a la desvinculación de servidores,

no existe periodo de prueba y el cese solo se produce por causales establecidas por ley. Así, en la gestión de servidores bajo el régimen de la carrera administrativa, se identifican 8 procesos de: selección, capacitación, promoción, evaluación, desplazamiento, sanciones, remuneración e incentivos y desvinculación.

*El régimen laboral privado*, se rige por el Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo promulgado en 1991, este Decreto fue creado con la finalidad de permitir a los empresarios hacer frente a las crisis económicas por la que atravesaba el país, relativizando la estabilidad absoluta, otorgando la posibilidad de celebrar contratos de trabajo de naturaleza temporal. accídéntela y contratos para obra o servicios, además de ampliarse las causales objetivas para la extinción del contrato de trabajo, incluyendo la posibilidad de ceses colectivos, de otro lado constituye un sistema abierto a puesto determinado donde se incorpora personal capacitado en posiciones de responsabilidad, siendo exonerados del requisito de ascender en la estructura de niveles. Se organiza bajo un Sistema de puestos, por lo que no existen mecanismos formales de promoción o ascensos de personal. Al igual que en el régimen laboral público, existe una disparidad de sueldos, originando que las brechas de salarios sean altas por tipo de entidad y grupo ocupacional. En lo que atañe a la desvinculación de servidores, este régimen señala un período de prueba y compensación económica frente al despido arbitrario como única reparación por el daño sufrido. En la gestión de servidores del régimen laboral de la actividad privada, se identifican claramente seis procesos: selección,

capacitación, promoción, evaluación, remuneración e incentivos y desvinculación.

*El régimen laboral de contratación administrativa servicios*, está regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, que tiene como antecedente inmediato a los denominados contratos por Servicios No Personales, los contratos administrativos de servicios tienden a sustituir a la contratación de locación de servicios regulado por el artículo 1764 y siguientes del Código Civil, y constituye un sistema abierto y supone la contratación temporal por un periodo restringido a un año fiscal, renovable. A partir del año 2010, adquiere su naturaleza laboral y, en 2012, mediante Ley N° 29849, se establece que el servidor bajo este régimen se considera dentro del ámbito de la Ley Marco del Empleo Público y la Ley del Código de Ética de la Función Pública, debiendo ajustarse a la misma y completar su regulación en términos de los derechos laborales que le competen. En este régimen no existe promoción o ascenso, escalas remunerativas, en cuanto a la desvinculación de servidores, cuenta con compensación económica (hasta tres remuneraciones como máximo) frente al despido arbitrario, previo a la superación del periodo de prueba. Entre los procesos que conforman la gestión de servidores bajo el régimen del CAS, se identifican siete procesos de: selección y contratación, capacitación, promoción, evaluación, desplazamiento, remuneración e incentivos y desvinculación.

#### **4.1.2. DISCUSION: Los plenos jurisdiccionales y casaciones respecto a la calidad de obrero o empleado municipales.**

Esta deficiencia en la diferenciación entre obrero y empleado ha sido recogida en sede casatoria por parte de la Primera Sala Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia en la Casación N° 2754-2012-LIMA que en su fundamento décimo tercero lo desarrolla en los siguientes términos:

“Décimo tercero. –

(...)

Si bien para distinguir la calidad de los trabajadores, de manera muy general podríamos decir que el trabajo de un obrero es predominantemente manual, en tanto que el de un empleado es predominantemente intelectual, ante ello debemos partir de éste parámetro de distinción, que no siempre está bien definido en muchos casos concretos en los que debe determinarse cuando es que una persona que trabaja para un empleador, es obrero o empleado”.

Sin embargo, mientras no existan criterios bien definidos para diferenciar un obrero de un empleado, se van a presentar posturas contradictorias que han llegado inclusive a materializarse en los acuerdos plenarios jurisdiccionales en los distritos judiciales, tal es el caso del Pleno Jurisdiccional Distrital de Ancash en materia constitucional, laboral, civil y familia realizado en junio del 2016 en donde se acordó que:

“Los serenos, vigilantes y los policías municipales, teniendo en cuenta la naturaleza de las actividades que realizan, corresponde a las labores que realiza un obrero, por lo mismo resulta de aplicación el artículo 37 de la ley orgánica

de municipalidades, el cual establece que los obreros municipales están sujetos al régimen laboral de la actividad privada”

Sin embargo, unos meses después en el Pleno Jurisdiccional Distrital de Piura en materia laboral realizado en agosto del 2016 en donde se acordó que:

“Los serenos y policías municipales son del régimen laboral público del decreto legislativo 276 porque sus labores no son netamente manuales, salvo cuenten con sentencia judicial firme con calidad de cosa juzgada donde se le reconozca el régimen laboral privado”.

El Tribunal Constitucional en uniformes pronunciamientos como lo manifiesta en la sentencia recaída en expediente N<sup>a</sup> 1133-2009-PA/TC, ha venido estableciendo que un personal de limpieza pública, policía municipal, agente de vigilancia y seguridad ciudadana, son labores permanentes que corresponde a un obrero dentro de una municipalidad al prescribir:

“Los Gobiernos Locales se caracterizan por ser entidades jerarquizadas (lo que supone, necesariamente, la existencia de subordinación), siendo la labor de obrero encargado de la limpieza pública, policía municipal, agente de vigilancia y seguridad ciudadana, labores permanentes en tal tipo de entidades”.

Esta tendencia se ha mantenido en el Pleno Jurisdiccional Nacional Laboral y Procesal Laboral Arequipa, emitido en el año 2016, en donde se debatió la categoría en la que se debe enmarcar a los policías municipales y serenazgo a efectos de determinar la vía procedimental idónea para el trámite de los conflictos jurídicos derivados de la relación laboral mantenida con la

municipalidad empleadora, llegando a la conclusión de que se consideran obreros.

Igualmente, en el VI Pleno Jurisdiccional Supremo en materia laboral y previsional del 2017 en donde se acordó que los policías municipales y el personal de serenazgo al servicio de las municipalidades deben ser considerados como obreros, ello debido a la naturaleza de las labores que realizan y en aplicación de los principios pro homine y progresividad. Es decir, deben estar sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

En conclusión, se tiene que el Pleno Jurisdiccional Nacional Laboral y Procesal Laboral Arequipa, emitido en el año 2016, el VI Pleno Jurisdiccional Supremo en materia laboral y previsional del 2017 y el Pleno Jurisdiccional de la CSJ de Ancash, en donde se indica que, a los serenos, vigilantes, y policías municipales se les debe aplicar lo previsto por el artículo 37° de la Ley 29792.

#### **4.1.3. DISCUSION: Entrevista a especialistas en materia laboral sobre el tema de investigación.**

**Pregunta N° 1: ¿Cuál es el régimen laboral aplicable a los trabajadores municipales en su calidad de obreros y empleados a la luz de la doctrina y legislación nacional?**

Actualmente, por aplicación del artículo 37 de Ley Orgánica de Municipalidades vigente, Ley N° 27972, para los obreros es aplicable el régimen laboral de la actividad privada mientras que los empleados están regidos por el régimen laboral general aplicable a la administración pública. La Ley Orgánica de Municipalidades, ha establecido tres categorías: funcionarios, empleados y obreros, es así que, a los funcionarios y empleados se les aplica el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 y al obrero el régimen laboral privado del Decreto Legislativo N° 728. Conforme a ley y también a la doctrina inherente a los trabajadores de las municipalidades, los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública como es el regulado por el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa; asimismo, respecto a estos trabajadores resulta también de aplicación el régimen especial de contratación administrativa de servicios. En el caso de los obreros municipales su contratación se sujeta al régimen laboral de la actividad privada conforme al Decreto Supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

**Pregunta N° 2: ¿En su opinión tiene conocimiento de los plenos jurisdiccionales respecto a la calidad de obrero o empleado en los serenos**

### **y policías municipales que se han dado desde enero del 2014 a diciembre del 2019?**

El II Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral realizado el 2014, en el que los Jueces de la Corte Suprema acordaron por unanimidad respecto al régimen laboral de los obreros municipales, citando lo siguiente: "...de conformidad con el artículo 37° de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, los obreros municipales se encuentran bajo el régimen laboral de la actividad privada y como tales, no están obligados a agotar la vía administrativa para acudir al Poder Judicial...". El Pleno Jurisdiccional Distrital de Piura en materia laboral realizado en 2016 en donde se acuerda que: "Los serenos y policías municipales son del régimen laboral público del decreto legislativo 276 porque sus labores no son netamente manuales, salvo sentencia judicial firme que demuestre lo contrario. El Pleno Jurisdiccional de la CSJ de Ancash, en donde se señala que, los serenos, vigilantes, y policías municipales, teniendo en cuenta la naturaleza de las actividades que realizan, corresponde a las labores que realiza un obrero, por lo mismo resulta de aplicación lo previsto por el artículo 37° de la Ley 29792, actual Ley Orgánica de Municipalidades, el cual establece que los obreros municipales están sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

El Pleno Jurisdiccional Nacional Laboral y Procesal Laboral Arequipa, emitido en el año 2016, en donde se debatió la categoría en la que se debe enmarcar a los policías municipales y serenazgo a efectos de determinar la vía procedimental idónea para el trámite de los conflictos jurídicos derivados de la relación laboral mantenida con la municipalidad empleadora.

El VI Pleno Jurisdiccional Supremo en materia laboral y previsional del 2017 en donde se acordó que los policías municipales y el personal de serenazgo al servicio de las municipalidades deben ser considerados como obreros. Ello debido a la naturaleza de las labores que realizan y en aplicación de los principios pro homine y progresividad. Es decir, deben estar sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

**Pregunta N° 3: ¿En su experiencia cómo se desarrollan las facultades de dirección, organización y fiscalización de la entidad municipal en su calidad de empleador?**

Las municipalidades deben contar con un marco general de orden tanto legal como administrativa para ser considerada como una entidad que brinde garantía a los ciudadanos a través de una adecuada prestación de servicios, contando para ello con la utilización de instrumentos técnicos normativos que le permitirá un buen manejo de materiales económicos, financieros y los recursos humanos. Las entidades municipales para una buena dirección, organización y fiscalización requieren de una normativa establecida, así como también de un buen financiamiento, el cual debe ser correctamente administrado. Al ser las municipalidades entes autónomos, tienen la capacidad de ordenar y decidir; es decir, realizan una gestión independiente, por lo tanto, pueden emitir normas, reglamentos y generar sus propios recursos para el bienestar de la comunidad; es decir las Municipalidades se encuentran en un proceso permanente de identificación de funciones y estructuras internas, agrupándolas y ordenándolas para asignar, transferir o delegar funciones

específicas y responsabilidades con la finalidad de lograr los objetivos y metas, mediante una administración eficiente y una adecuada prestación de servicios.

**Pregunta N° 4: ¿En su opinión la falta de criterios objetivos para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales afecta el principio de igualdad y no discriminación?**

La afectación al principio de igualdad de trato y no discriminación puede darse ya sea de manera directa cuando se da un trato diferenciado a ciertos trabajadores en desmedro de otros sin justificación objetiva y razonable, por ejemplo realizando las mismas labores como obrero o empleado, y sin ninguna causa objetiva y razonable que lo justifique se les paga a unos más y otros menos en razón de colocarlo bajo un determinado régimen laboral o teniendo el mismo trabajo en un distrito se le reconoce como obrero y en otro como empleado; o, por acción indirecta se configura cuando determinadas normas jurídicas que presentan vacíos legales, son utilizados por los empleadores para catalogar aun trabajador como obrero y a otro como empleado, causando tratos perjudiciales en gran número de integrantes de un colectivo determinado, sin justificación e independientemente de que estos cumplan o no los requisitos exigidos para ocupar el puesto de trabajo de que se trate, pues la aplicación de una misma condición, un mismo trato o una misma exigencia no se les exige o aplica a todos por igual.

**Pregunta N° 5: ¿En su opinión qué criterios objetivos propone para calificar como obrero o empleado a los trabajadores municipales a fin de establecer el régimen laboral aplicable?**

- Por la calidad del servicio prestado
- Contar con un registro de cargos y categorías en planillas.
- El Manual de Organización y Funciones debe tener una clasificación profesional de sus trabajadores.
- La diferencia puede radicar en el grado educativo.
- Según la determinación de jornadas laborales.
- Según el modo de pago que se realice, sea este un salario o un sueldo.
- Por criterios de prevalencia, Empleados (prevalece la labor intelectual), obreros (prevalece la labor física)
- Según el contenido y la naturaleza de las labores que desarrollan
- Por la permanencia de la labor.
- Basándonos en criterios de subordinación o autonomía.

#### **4.1.4. DISCUSION: Los criterios objetivos para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales.**

La jurisprudencia ha construido sus criterios casuísticos, mezclando los distintos enfoques diferenciadores de las teorías doctrinarias que se han postulado al respecto, y en el marco de la normativa legal, para lo cual se aparta de la simple distinción entre el predominio de labor manual e intelectual o viceversa, para establecer quién es obrero y quien empleado, ya que la realidad imperante demuestra que es insuficiente para poder calificar y en base realizar esa diferenciación, esto obedece al desarrollo tecnológico que han cualificado las actividades laborales que realiza el hombre a tal punto, que ahora muchas labores tradicionalmente denominadas “manuales” requieren de considerables niveles de información y conocimiento, y otras inclusive requieren de capacitación y actualización constante a pesar de ser trabajos mecánicos, de allí que, que para calificar la actividad laboral como obrero o empleado, ya no sea trascendente tal distinción. En ese contexto es que se propone tener en consideración los 4 criterios esbozados por la Segunda Sala Especializada Laboral de la Corte Superior de Justicia de La Libertad en el expediente N° 141-2014-LA:

##### **a.- La calidad y condiciones del servicio prestado**

Respecto a la calidad del trabajo o servicio prestado se debe tener en cuenta el tipo de trabajo para poder establecer si predomina más en su trabajo lo intelectual o lo manual, ya que en el caso de una persona que realiza contratos a nombre de la empresa con los trabajadores basándose para ello en modelos o plantillas que la misma empresa le proporciona no podría

catalogarse de empleado, porque lo que realiza es una actividad mecanizada, contrario sensu si es un abogado el que realiza los contratos y no toma en cuenta plantillas y por el contrario hace uso de sus conocimientos en cada contrato celebrado, es posible de que se le considere un emplead; otro caso por ejemplo es aquel maquinista operario que aparte de manejar su equipo ejerce un control sobre los demás obreros puede ser catalogado como obrero ya que su labor principal es la de ser un maquinista, por el contrario si su labor solamente es la de controlar a los maquinistas entonces hablaríamos de un empleado, razón por la cual es importante conocer la calidad del trabajo o servicio prestado.

Aunado a la calidad del servicio o trabajo prestado, es importante conocer también las condiciones en que se ejecuta, las herramientas empleada, la periodicidad, el hábitat o ambiente laboral, porque su trabajo puede ser primigeniamente intelectual, pero con el apoyo de la computadora o un software ese trabajo se vuelve manual o mecanizado, un claro ejemplo lo es que una persona realice la contabilidad de los ingresos por mes, semestral y por año a través de un programa de Excel en donde solo llena los datos, en donde puede ser catalogado como obrero, pero otra cosa distinta es que la persona lo realiza en una empresa o institución alejada en donde no hay computadoras o internet, y tiene que realizar todos los cálculos de manera personal, desplegando para ello todos sus conocimientos matemáticos y estadísticos, con lo cual su actividad podría ser la de empleado

### **b.- El grado de iniciativa de naturaleza administrativo y disciplinario**

La jurisprudencia como tendencia mayoritaria acoge como otro criterio diferenciador entre obrero y empleado, como es el grado o nivel de iniciativa administrativo y disciplinario que puede tener el trabajador para cumplir con las finalidades de la organización. En ese sentido, en casos complejos en los que no es fácil definir quién es empleado y quien obrero, la jurisprudencia evalúa el grado de iniciativa de orden administrativo o disciplinario, propia del empleado y no del obrero, cualidad identificable en quien ejerce algún nivel de mando dentro de la organización o en quien si tener tal poder, articula su trabajo colaborando con ideas, planes, etc en la gestión administrativa de la corporación empresarial.

### **c.- La capacidad de colaboración desplegada**

También se utiliza en la jurisprudencia el “criterio de colaboración” con el logro de los propósitos de la organización, lo que implica la posibilidad de hacer “carrera”, ascendiendo en los diferentes niveles organizacionales y con proyecciones a poder desempeñar las más altas responsabilidades, que, a la postre, los podría colocar en posición de sustituir o representar al propio empleador, luego de una carrera de ascenso corporativo. En esa línea se encuentran los criterios jurisprudenciales que atribuyen la condición de empleado a quien “ejecuta contratos de compraventa “en representación del principal” o a quien tiene bajo sus órdenes y dirección a los obreros maquinistas, aunque él mismo tenga la calidad de técnico de máquinas; sería empleado también el “capitán de minas” y “quien confecciona presupuestos y celebra actos contractuales en representación de su principal”.

## 4.2 Conclusiones

4.2.1.- A la luz de la legislación y doctrina nacional, existen tres regímenes laborales en los trabajadores municipales, el régimen laboral público regulado por el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público aplicable a los funcionarios y empleados; el régimen laboral privado regulado por el Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo; aplicable a los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades; y el régimen especial de contratación administrativa de Servicios (CAS) regulado por Decreto Legislativo N° 1057 que reemplazo a los contratos por servicios no personales.

4.2.2.- No existe uniformidad de criterios en los plenos jurisdiccionales ya que si bien todos parten de que la distinción entre obrero y empleado es genérica y que ya no cabe señalar que el trabajo de un obrero es predominantemente manual y que del empleado es predominantemente intelectual, sin embargo no existen criterios objetivos que sirvan de parámetros aplicables por los magistrados y esto se observa en que unos optan por considerar al policía o serenazgo como obreros y otros por el contrario lo catalogan como empleados, en donde la falta de uniformidad crea un clima de inseguridad jurídica para los empleadores y trabajadores.

4.2.3.- Las ideas y percepciones de los especialistas en derecho laboral que han sido entrevistados, se enmarcan primero en reconocer que legalmente existen tres regímenes laborales aplicables a los trabajadores municipales, que a nivel de los plenos jurisdiccionales se evidencia que no existe uniformidad debido a la falta de criterios objetivos que coadyuven a diferenciar entre un obrero y empleado, proponiendo por ello, tomar en cuenta la calidad del servicio prestado, el grado o

nivel de incitativa que tiene el trabajador y la capacidad de colaboración que despliega en su actividad laboral.

#### **4.3. Recomendaciones**

- Se recomienda al Presidente de la Corte superior de Justicia de La Libertad, realizar un pleno jurisdiccional en donde se consideren como criterios objetivos para calificar la actividad laboral del trabajador municipal como obrero o empleado, en base a criterios esbozados por la Segunda Sala Especializada Laboral de la Corte Superior de Justicia de La Libertad en el expediente N° 141-2014-LA, como son los criterios de la calidad y condiciones del trabajo prestado, el grado de iniciativa de naturaleza administrativa y disciplinaria, la capacidad de colaboración desplegada.
- Se recomienda al Colegio de abogados de La Libertad vía iniciativa legal proponer un proyecto de ley en donde se modifique el artículo 37 de la ley orgánica de municipalidades, en el sentido de adicionar un párrafo en que se señale taxativamente como criterios de valoración para determinar si su actividad laboral es de obrero o empleado: la calidad y condiciones del trabajo prestado, el grado de iniciativa de naturaleza administrativa y disciplinaria y la capacidad de colaboración desplegada.

## REFERENCIAS

- ABANTO REVILLA, César y PAITÁN MARTÍNEZ, Javier (2017). Manual del régimen laboral público. Lima: Gaceta jurídica.
- ALBIOL, Ignacio et al. (2000). Derecho del Trabajo, Fuentes y Contrato Individual. Valencia, Tirant lo Blanch.
- ARDILLA ACUÑA, Federico. (2003). La reforma de la administración pública: entre los paradigmas externos y las realidades nacionales. En: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá: Secretaria nacional de planificación y desarrollo.
- ARÉVALO VELA, Javier. (2016). Tratado de Derecho Laboral. Lima: Instituto Pacifico.
- BALBIN TORRES, Edgardo. (2005). Unilateralismo y negociación colectiva en la Administración Pública. Lima: PUCP.
- BERNALES BALLESTEROS, Enrique. (1996). La Constitución de 1993. Análisis comparado. Lima: Constitución y Sociedad.
- BELTRÁN LARCO, Luisa. (2013). Problemática de la existencia de distintos regímenes de contratación de personal en el Estado. Tesis para optar el grado de Magíster en Derecho de la Empresa con Mención en Gestión Empresarial en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima-Perú.
- BELTRAN QUIROGA, Jaime. (2009). La evolución de los derechos del empleado público. En: Laborem. Revista de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. N° 9. Lima: SPDTSS

- BLUME FORTINI, Ernesto. (1997). El rango de ley de las ordenanzas municipales en la Constitución de 1993. Lima: Municipalidad de Lima Metropolitana.
- CASTILLO CÓRDOVA, Luis. (2011). Estudio sobre los medios impugnatorios en los procesos laborales y constitucionales, Lima: Gaceta Jurídica.
- CASTRO POZO DÍAZ, Hildebrando. (1999). Órganos de gobierno y estructura municipal. Curso de Gestión Municipal, Tema 3, Lima: Asociación Civil Transparencia.
- DOMINGUEZ NICHÓ, Ligia. (2015). Política laboral en la contratación de obreros en la municipalidad provincial de Huaura-2014. Tesis presentada para obtener el título profesional de abogado en la universidad nacional José Faustino Sánchez Carrión, Huacho-Perú.
- ESPINAL SANTE, José, (2008). Gestión de Personal en la Administración Pública, Manual de Consulta para funcionarios y servidores públicos, Lima: Real.
- FAULO LORAS, Antonio. (1990). Fundamentos constitucionales de la autonomía local. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- GÓMEZ VALDEZ, Francisco. (2007). Derecho social y del Trabajo. La Empresa y el empleador. Lima: San Marcos.
- HARO CARRANZA, Julio. (2006). El nuevo régimen del empleo público: ¿por qué y para qué? Ágora. Revista de Derecho. Año IV-VI, N° 5-6, Lima, UIGV.
- HERNÁNDEZ RUEDA, Lupo. (1997). Poder de dirección del empleador. En: Instituciones del derecho del trabajo y seguridad social. Academia Iberoamericana del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- HERNÁNDEZ VÁSQUEZ, Mercedes et al. (2011). El contrato laboral de duración determinada. Sus alcances jurídicos. Trabajo de investigación para obtener el grado de licenciada en ciencias jurídicas. El Salvador: Universidad de el Salvador.
- MÁLLAP RIVERA, Johnny. (2013). Comentarios al régimen normativo municipal. Lima: Gaceta jurídica.
- MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián. (1991). Derecho Administrativo Económico. Madrid: La Ley.
- MESINAS MONTERO Federico y GARCÍA MANRIQUE Álvaro (2008). Manual Operativo No 2: Problemas Y Soluciones Laborales - Guía De Casos De Controversias Laborales Resueltos Por Los Tribunales, Lima: Gaceta jurídica.
- MONTOYA OBREGON, Lesly. (2017). Seguridad y salud en el trabajo en las municipalidades. En revista de soluciones laborales, número 117, Lima. Gaceta jurídica.
- MORÓN URBINA, Juan Carlos. (2009). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica.
- NEVES MUJICA, Javier. (2012). Introducción al derecho del trabajo. Lima: PUCP.
- OBREGÓN SEVILLANO, Tulio. (2010). La Importancia de la Calificación de los Cargos de Dirección y de Confianza. En revista de Actualidad Empresarial volumen 220, lima: Instituto pacifico.
- OLEA, Manuel. (2000). Derecho del trabajo. Madrid: Civitas.
- PALOMINO FERNÁNDEZ, Nadia. (2016). Consecuencias jurídicas y económicas que se derivan de la aplicación del régimen especial CAS al personal de la municipalidad provincial de Trujillo. Tesis para optar el grado de maestra con mención en derecho constitucional y administrativo, universidad nacional de Trujillo. Trujillo-Perú.

- PAREJO ALFONSO, Luciano. (2012). Lecciones de derecho administrativo. Valencia: Tirant lo blanch.
- PASCO COSMÓPOLIS, Mario. (2009). Consideraciones acerca del contrato administrativo de servicios. En: Laborem. Revista de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. N° 9. Lima: SPDTSS
- PATRON FAURA, Pedro y PATRON BEDOYA, Pedro. (2004). Derecho administrativo y administración pública en el Perú, Lima: Grijley.
- RENDÓN VÁSQUEZ, Jorge. (2007). Derecho del Trabajo: teoría general. Lima: Grijley.
- RODRÍGUEZ, José. (2008). Análisis de los Regímenes Laborales en el Sector Público. Lima: INDEP PERU. Sitio web:  
[http://gestionpublica.org.pe/plantilla/practx09/recur\\_humanos/2008/rechum\\_08\\_2.pdf](http://gestionpublica.org.pe/plantilla/practx09/recur_humanos/2008/rechum_08_2.pdf)
- SALAS ZEGARRA, Alejandro. (2013). El municipio en el Perú. Artículo publicado en la revista de la universidad Ulima. Lima: Universidad de lima.
- SANCHEZ MORÓN, Miguel. (2008). Derecho de la función pública. Madrid: Tecnos.
- SORIA DEL CASTILLO, Betty (2007). Diccionario Municipal Peruano, Lima: INICAM.
- TOYAMA, Jorge y VINATEA, Luis. (2015). Guía laboral para asesores legales, administrativos, jefes de recursos humanos y gerentes.
- VARGAS CURO, Pablo. (2015). “Contratación de obreros en regímenes laborales en la municipalidad provincial de Huanta”. Informe de investigación para aprobación de la experiencia curricular de metodología de la investigación científica. Ayacucho-Perú.

- VÁZQUEZ VIALARD, Antonio. (1999). Derecho del Trabajo y la seguridad social. Buenos Aires: Astrea.
- VILLALOBOS, Giuliana. (2015). Bonificación por escolaridad. Consultado el 23 diciembre del 2018, En:  
<http://www.infocapitalhumano.pe/recursos-humanos/articulos/bonificacion-por-escolaridad/>

# ANEXOS

**MATRIZ DE CONSISTENCIA**

FORM. PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	DEFINICION DE CATEGORIAS	INDICADOR	TÉCNICA/ INSTRUMENTO	METODOS
<p>¿De qué manera la ausencia de criterios objetivos para identificar como obrero o empleado a un trabajador municipal en el régimen laboral incide en el principio de igualdad y no discriminación?</p>	<p><b><u>Objetivo general</u></b></p> <p>Determinar de qué manera la inexistencia de criterios objetivos para determinar la condición de empleado u obrero en el régimen laboral municipal influye en el principio de igualdad y no discriminación.</p> <p><b><u>Objetivos específicos</u></b></p> <p>- Describir el régimen laboral de los trabajadores municipales en su</p>	<p><b><u>Hipótesis general</u></b></p> <p>La ausencia de criterios objetivos para identificar como obrero o empleado a un trabajador municipal en el régimen laboral incide de manera negativa en el principio de igualdad y no discriminación, al no conceder a todo trabajador la misma ventaja o beneficio que percibe un compañero de tarea que realiza una labor equivalente o del mismo valor, por lo que debe normativizarse en aras de uniformizar</p>	<p>El municipio es la base de organización y está compuesto por el territorio, la población que vive en ese territorio (hayan nacido ahí o en cualquier otro lugar), y el gobierno.</p>	<p>-La incidencia de los plenos jurisdiccionales y casaciones en materia laboral.</p> <p>-El 100% de la incidencia de los plenos jurisdiccionales, distritales, regionales, nacionales y casaciones emitidas desde el 2014 al 2019.</p> <p>-Abogados especialistas en Derecho Laboral.</p>	<p><b><u>Técnica</u></b></p> <p>-Entrevistas. -Análisis documental.</p> <p><b><u>Instrumentos</u></b></p> <p>- Cuestionario de preguntas. - Guía de registro de datos.</p>	<p><b><u>Inductivo-deductivo</u></b></p> <p>En cuanto a la parte inductiva se avoca a conocer la ausencia de criterios objetivos para identificar como obrero o empleado a un trabajador municipal en el régimen laboral y su afectación al principio de igualdad y no discriminación; para que en su parte deductiva se oriente a plantear los fundamentos para que el Tribunal Constitucional vía precedente</p>

	<p>calidad de obreros y empleados.</p> <p>-Analizar los plenos jurisdiccionales y casaciones respecto a la calidad de obrero o empleado en los serenos y policías municipales desde enero del 2014 a diciembre del 2019.</p> <p>-Conocer las ideas y percepciones de los especialistas en derecho laboral sobre los criterios objetivos para calificar como obrero o</p>	<p>los criterios jurisprudenciales.</p> <p><b><u>Hipótesis específicas</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•El régimen laboral de los trabajadores municipales en su calidad de obreros y empleados, se enmarca en que los empleados se sujetan al régimen laboral público del D. Leg. N°276, los obreros al régimen laboral de la actividad privada del D. Leg. 728 y un tercer régimen especial dado por el CAS.</li> </ul>	<p>La clasificación del régimen laboral, se segmenta en dos regímenes bien definidos, el del sector público y el del sector privado, dentro del primer grupo encontramos al régimen laboral al que se sujeta el personal de una entidad estatal; de manera excepcional, el personal de un organismo público puede ser contratado bajo el régimen laboral de la actividad privada.</p>			<p>vinculante establezca criterios objetivos para determinar la calidad de obrero o de empleado municipal.</p> <p><b><u>Analítico-Sintético</u></b></p> <p>Se estudió los aportes de la doctrina, legislación y jurisprudencia para indagar sobre la ausencia de criterios objetivos para identificar como obrero o empleado a un trabajador municipal en el régimen laboral, para luego plantear</p>
--	--	--	---	--	--	---

	<p>empleado a un trabajador municipal.</p> <p>-Proponer criterios objetivos para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales para establecer el régimen laboral aplicable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•En los plenos jurisdiccionales y casaciones respecto a la calidad de obrero o empleado en los serenos y policías municipales desde enero del 2014 a diciembre del 2019, presentan posturas contradictorias.</li> <li>•Las ideas y percepciones de los especialistas en derecho laboral sobre los criterios objetivos para calificar como obrero o empleado a un trabajador</li> </ul>	<p>El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual. El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquier otra obligación del empleador.</p>			<p>los criterios objetivos que debe asumir el Tribunal Constitucional vía precedente para determinar la calidad de obrero y empleado municipal.</p> <p><b><u>Hermético jurídico</u></b></p> <p>Se estudió las normas jurídicas sobre los criterios objetivos para identificar como obrero o empleado a un trabajador municipal en el régimen laboral y su afectación al principio de</p>
--	--	---	---	--	--	--

		<p>municipal se sustentan en la calidad y condiciones del servicio prestado, el grado de iniciativa de naturaleza administrativa y disciplinaria, y la capacidad de colaboración desplegada.</p>	<p>El principio de igualdad y no discriminación se encuentra previsto en documentos internacionales como correlato a la dignidad del ser humano, que es igual o la misma para todos, por ello es que todo ser humano se encuentra y reconoce como igual en los otros.</p>			<p>igualdad y no discriminación; con la finalidad de analizar la viabilidad de establecer los criterios objetivos que debe asumir el Tribunal Constitucional vía precedente para determinar la calidad de obrero y empleado municipal.</p>
--	--	--	---	--	--	--

## ENTREVISTA DE EXPERTOS

La presente investigación intitulada “**Criterios objetivos para identificar como obrero o empleado a un trabajador municipal en el régimen laboral y el principio de igualdad y no discriminación**”, se viene realizando con fines académicos por la suscrita, por lo que solicito su colaboración contestando a las siguientes preguntas de manera clara, objetiva y honesta, para lo cual marcara con una “X” en el respectivo espacio, argumentando su respuesta.

### **I.- INFORMACIÓN GENERAL**

- a.- Nombre:.....
- b.- Cargo : ( ) Magistrado ( ) Fiscal ( ) Docente universitario
- c.- Grado académico: ( ) Bachiller ( ) Magíster ( ) Doctor

### **II.-INFORMACIÓN ESPECÍFICA**

**1.- ¿Cuál es el régimen laboral aplicable a los trabajadores municipales en su calidad de obreros y empleados a la luz de la doctrina y legislación nacional?**

Expliqué.....  
.....  
.....  
.....

**2.- ¿En su opinión tiene conocimiento de los plenos jurisdiccionales respecto a la calidad de obrero o empleado en los serenos y policías municipales que se han dado desde enero del 2014 a diciembre del 2019?**

A.- SI ( ) B.- NO ( )

Expliqué.....  
.....  
.....  
.....

**3.- ¿En su experiencia cómo se desarrollan las facultades de dirección, organización y fiscalización de la entidad municipal en su calidad de empleador?**

Expliqué.....  
.....  
.....  
.....

**4.- ¿En su opinión la falta de criterios objetivos para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales afecta el principio de igualdad y no discriminación?**

Expliqué.....  
.....

.....  
.....  
.....

**5.- ¿En su opinión qué criterios objetivos propone para diferenciar la calidad de obrero y empleado en los trabajadores municipales a fin de establecer el régimen laboral aplicable?**

Expliqué.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**Alejandra Guzmán Cortijo**  
**Encuestadora**