

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN CRISTÓBAL DE HUAMANGA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

ESCUELA DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE DERECHO



Informe de Investigación:

“CONTRATACIÓN DE OBREROS EN REGIMENES LABORALES EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUANTA”

Para aprobación de la Experiencia Curricular de Metodología de la Investigación Científica

Autor: Bach. **PABLO VARGAS CUÑO**

Asesor: Mg. **ALDO RIVERA MUÑOZ**

Ayacucho, 30 de setiembre de 2015

Tesis
D.11.
U.1
E.1

Muéstrame un obrero con grandes sueños y en él encontrarás un hombre que puede cambiar la historia. Muéstrame un hombre sin sueños, y en él hallarás a un simple obrero.

James Cash Penney

AGRADECIMIENTOS

Agradecer a mi hijo Kinier D'Alessandro por su preocupación constante sobre mi situación académica, convirtiéndose en el pilar fundamental de mis objetivos profesionales.

A mi tío Sabino, que bajo la figura paternal veló por mí y por haberme inculcado valores y principios para un mejor desenvolvimiento en mi vida cotidiana. Igualmente, a mis abuelos Crispín y María Cleofé que ya partieron a la eternidad, por haberme brindado su apoyo incondicional desde mi infancia.

A mis padres Delfín y Dolores, que a pesar de sus errores hoy forman parte de mi proyecto de vida.

A mis docentes de la Facultad de Derecho por sus enseñanzas y lecciones, en especial para aquellos que ya no están entre nosotros.

Al Mg. Aldo Rivera Muñoz, por haber formado parte de este propósito, en su condición de asesor, por sus consejos que han hecho posible alcanzar el objetivo propuesto.

A mis compañeros de trabajo de la Municipalidad Provincial de Huanta, sobre todos los obreros que han mostrado interés y predisposición con el presente trabajo.

Por ultimo a nuestro Creador, por darnos la vida que nos permite disfrutar su fantástica creación.

RESUMEN

El presente trabajo, se avoca a la situación jurídica de los obreros que vienen siendo contratados bajo distintos regímenes laborales en la Municipalidad Provincial de Huanta, que haciendo las mismas labores ponen en tapete su dignidad como trabajador, debido a que no se les viene reconociendo sus derechos laborales. La regla es "igual trabajo, igual derecho". Para el presente caso "igual trabajo, igual régimen laboral".

Históricamente, a los obreros se les ha contratado por las normas del régimen privado. Para el caso de las Municipalidades en el año 1984 a través de su primera Ley Orgánica se determinó que deben estar inmersos en el régimen laboral público. Dicho estatus se mantuvo hasta junio del año 2001, por cuanto mediante Ley N° 26469 se les reivindica al retornarlos al régimen de la actividad privada. A la fecha han transcurrido más de una década, y el obrero sigue esperando ser contratado bajo dicho régimen.

El propósito del presente, es saber qué factores influyen para la contratación bajo distintos regímenes laborales de los obreros, y no así bajo el régimen de la actividad privada normado por el Decreto Legislativo N° 728 en aplicación estricta del Artículo 37° de la Ley Orgánica de Municipalidades- Ley N° 27972 que reconoce el régimen laboral del obrero municipal.

En cuanto a la justificación, señalar que es de imperiosa necesidad adoptar acciones correctivas para la contratación del personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta en su propio régimen, de no ser así se va acrecentando una gran cantidad de obreros, que al inquietar en su momento al órgano jurisdiccional para el reconocimiento de sus derechos laborales por su incumplimiento a cargo de la entidad edilicia, pondrán en grave riesgo las arcas de la entidad municipal, al estar devengando una ingente cantidad de sumas de dinero.

En cuanto a los objetivos e hipótesis, se orientan a determinar qué factores y hasta qué punto influyen en la referida contratación, siendo entre ellos; la política normativa laboral, que como sabemos en el país coexisten a la fecha 04 regímenes laborales; el factor presupuestal, debido a que las Municipalidades en gran medida dependen de la generación de sus propios recursos; el factor de la gestión administrativa en el sistema de recurso humano, que se erige sobre la base de los documentos de gestión en materia de personal, que sirven de sustento para la asignación presupuestal y por ultimo al nivel de conocimiento

en los propios obreros sobre sus derechos laborales que les permita exigir su cabal cumplimiento.

En cuanto al diseño de investigación es de tipo transversal porque los datos han sido obtenidos del ámbito de estudio tomando como referencia el año 2014. El nivel de la investigación es descriptivo, se identificaron a los obreros municipales por las labores que cumplen en las distintas áreas de la Municipalidad, bajo los distintos regímenes labores al que están contratados de una población de 105 trabajadores, cuya muestra asciende a 92 obreros de las áreas de limpieza pública, guardianes, choferes, policías municipales, serenazgo, jardineros, matarifes del Camal Municipal.

En cuanto a las técnicas e instrumentos, se ha recurrido a la sistematización bibliográfica sobre los contratos de trabajo. Para el análisis del caso de los obreros se ha recurrido a las sentencias judiciales, informes legales de SERVIR, el Ministerio de Trabajo. Se realizaron las encuestas a los propios obreros, funcionarios y servidores de la entidad municipal, igualmente, se recabó información de los funcionarios responsables de las áreas estratégicas en la contratación del obrero para extraer información sobre el aspecto presupuestal y sobre el sistema de gestión de recursos humanos, por último se recurrió al análisis estadístico, de tal modo que los instrumentos son las fichas bibliográficas, cuestionarios, lista de preguntas y el paquete estadístico para el procesamiento de los datos.

En cuanto a los resultados trascendentes, indicar que en efecto el 33,70% de los obreros se encuentran contratados bajo el contrato del régimen público, el 30,43% bajo el contrato del régimen privado, el 29,35% bajo contrato de locación de servicios y el 6,52% bajo la figura del Contrato Administrativo de Servicios. Referente a los factores que indican para la contratación impropia de los obreros municipales los empleados y funcionarios consideran en un 65,8% a la falta de presupuesto, el 44,7% a la falta de documentos de gestión actualizados, el 28,9% al desconocimiento de las normas laborales por parte de las autoridades municipales, el 23% atribuye a las prohibiciones normativas en materia presupuestal. Sobre los documentos de gestión no están actualizados y no reflejan la real situación que atraviesa los obreros municipales y en cuanto al nivel de conocimiento de los obreros el 23,9% tiene primaria incompleta, el 19,6% secundaria incompleta.

En cuanto a las conclusiones se tiene que efectivamente la política normativa laboral cambiante -caso típico del CAS- influye en la contratación del obrero en dicho régimen laboral, que bajo la figura de la novación reemplazó a los contratos de Servicios No Personales. El factor presupuestal influye de igual modo, debido a que para no generar

mayor costo laboral simplemente se recurre a contratos donde otorgan menos derechos como el Decreto Legislativo N° 276, Locación de Servicios. La carencia de los documentos de gestión en materia de personal, es otro factor determinante, debido a que no puede determinarse la cantidad de obreros que deben laborar en la entidad y a razón de ello asignar presupuesto. Por último, se tiene el factor de nivel cognoscitivo de los derechos laborales de parte del obrero, ya que la gran mayoría cuenta con estudios inconclusos de nivel primario y secundario, y en otros casos, a pesar de saber sus derechos no exigen por temor a las represalias de parte del empleador.

Por ultimo referente a las recomendaciones se dirigen a que la Municipalidad Provincial de Huanta elabore todos sus documentos de gestión; priorice la atención de los derechos laborales de su recurso humano; implemente procesos y metodologías para generar mayor recaudación de sus recursos propios; inicie progresivamente con regularizar la situación jurídica de su personal obrero y al Sindicato Mixto realizar constantes capacitaciones en derechos laborales del personal obrero, empleados y funcionarios para generarles una real concientización de los derechos laborales de los trabajadores en su conjunto. Asimismo, en coordinación con los niveles organizacionales del más alto nivel dar iniciativas legislativas para buscar mejores estrategias y mecanismos de defensa y respeto de los derechos laborales del obrero municipal.

Palabras Clave: Contratación del Obrero Municipal

ABSTRACT

This work tackles the legal status of the workers who are being hired under different labor regimes in the Provincial Municipality of Huanta, who do the same work put in carpet dignity as a worker, because not coming recognizing them their labor rights. The rule is "equal work, equal rights." For this case "equal work, equal employment regime".

Historically, workers have been recruited them by the rules of private regime. In the case of the municipalities in 1984 through its first Organic Law it was determined that must be immersed in the civil service system. This status remained until June 2001, since by Law No. 26469 are claimed to return them to the private sector regime. To date they have more than a decade, and the workers still waiting to be hired under the scheme.

The purpose of this is to know what factors influence for contracting under different work patterns of the workers, and not under the regime of private activity regulated by Legislative Decree No. 728 on strict application of Article 37 of the Organic Law of Municipalities - Law No. 27972, which recognizes the municipal workers' labor regime.

As justification, noting that it is imperative to take corrective actions to the recruitment of manual workers in the Provincial Municipality of Huanta by their own system, otherwise it is adding to a large number of workers, the worry in his time to the court for recognition of their labor rights by their failure responsible for the building industry entity, be severely at risk the coffers of the municipal entity, to be earning a huge amount of monies.

As for the objectives and hypotheses they are aimed at determining which factors influence the extent to which that appointment, being among them; labor standards policy, which we know in the country coexist to date 04 labor regimes; the budget factor, because the municipalities largely depend on generating their own resources; the factor of administrative management in the human resources system, which is built on the basis of documents in personnel management, which provides a basis for budget allocations and ultimately the level of knowledge in the workers themselves on their labor rights that allow them to demand their full implementation.

Regarding the research design is cross-sectional because the data have been obtained from the study area by reference to the year 2014. The level of research is descriptive, municipal workers were identified by the tasks fulfilled in the different areas Municipality under the various work regimes to which they are recruited from a population of 105 workers, whose sample amounts to 92 workers cleaning public areas, guards, drivers, municipal police, serenazgo, gardeners, butchers Camal Municipal.

In terms of techniques and instruments it has been used to systematize the literature on employment contracts. For the analysis of the case of the workers it has resorted to judicial decisions. The surveys to the workers themselves, officials and servants of the municipal

entity likewise interviews with officials responsible for the strategic areas were conducted in the recruitment of labor to extract information about the budgetary aspect and the management system human resources, finally statistical analysis was used, so that the instruments are index cards, questionnaires, list of questions and the statistical package for data processing.

As for the transcendent results indicate that indeed the 33,70% of the workers are hired under the contract the public regime, 30.43% under private contract regime, 29.35% under lease services and 6.52% on the figure of the Administrative Services Agreement. Regarding the factors indexed to the improper hiring of municipal workers and officials believe employees 65.8% to a lack of budget, 44.7% to the lack of updated management documents, 28.9% the lack of labor standards by the municipal authorities, 23% attributed to regulatory prohibitions on budget matters. Documents management are outdated and do not reflect the actual situation in the municipal workers and the level of knowledge of workers 23.9% have incomplete primary, incomplete secondary 19.6%.

As for the findings must be policy effectively changing labor standards typical of the CAS - case influence in the recruitment of workers in this labor regime, which under the guise of innovation replaced the Non-Personal Services Contracts. The budgetary factor likewise influences, because in order to avoid higher labor costs simply to contracts which give less rights as Legislative Decree No. 276, Location Services are used. The lack of documents in personnel management is another factor, because it can not determine the number of workers who must work in the company and assign reason for this budget. Finally, there is the factor of cognitive level of labor rights of the workers, since the vast majority have unfinished studies of primary and secondary level, and in other cases, although not required to know their rights for fear of retaliation from the employer.

Finally concerning the recommendations are addressed to the Provincial Municipality of Huanta develop all management documents; prioritize the attention of the labor rights of its human resources; implement processes and methodologies to generate more revenue from its own resources; gradually begin to regularize the legal status of their workers and the Joint Staff Union make constant training on labor rights of working personnel, employees and officers to generate them a real awareness of labor rights of workers as a whole. In coordination with organizational levels to the highest level legislative initiatives to seek better strategies and defense mechanisms and respect for labor rights of local workers.

Keywords: Hiring of Municipal Workers

INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	3
1.1. Realidad Problemática.....	3
1.2. Justificación e Importancia de la Investigación	4
1.2.1. Justificación de la investigación.....	4
1.2.2. Importancia de la investigación	5
1.3. Objetivos de la Investigación: General y Específicos.....	5
1.3.1. Objetivo General.	5
1.3.2. Objetivos Específicos.	5
CAPITULO II: MARCO TEÓRICO	7
2.1. Antecedentes de Estudios.....	7
2.2. Desarrollo de la temática correspondiente al tema investigado.	7
2.2.1. Concepción del Trabajo.....	7
2.2.2. Evolución Histórica del Trabajo	9
2.2.3.- Concepción Moderna del Trabajo.....	11
2.2.4. El Derecho y el Trabajo	11
2.2.5. Naturaleza Jurídica del Trabajo.....	12
2.3. El Contrato	12
2.3.1. Aspectos Generales.....	12
2.3.1.2. Evolución histórica del contrato.	13
2.3.1.3. La Teoría clásica del contrato.....	14
2.3.1.4. Interpretación del Contrato.....	15
2.3.1.5. Método de Interpretación.....	15
2.3.1.6. Formación del Contrato.....	15
2.3.1.7. Elementos del Contrato.....	16
2.3.1.8. Naturaleza Jurídica del Contrato.....	16
2.3.1.9. La Fuerza Vinculante del Contrato.....	16
2.3.1.10. Clasificación de los Contratos.....	17
2.4. El Contrato de Trabajo	17
2.4.1. Definición del Contrato de Trabajo.....	17
2.4.2. Elementos del Contrato de Trabajo.....	18
2.4.3. Estipulaciones del Contrato de Trabajo.....	19
2.4.4. Características del Contrato de Trabajo	20
2.4.5. Clases de Contratos Laborales	21
2.4.7. Los Principios Laborales para la Desnaturalización.....	24
3. Los Obreros Municipales.....	26
3.2. Orígenes del Movimiento Obrero en el Contexto Mundial.....	26
3.3. La Prevalencia del Trabajo Manual sobre lo Intelectual.....	27
3.4. El Obrero en la Administración Pública	28
3.5. Antecedentes Legislativos del Régimen del Obrero Municipal.....	35
3.6. Cambio de status jurídico de los obreros municipales en la Ley Orgánica de Municipalidades del año 1984.....	38
3.7. Panorama legislativo a junio del 2001. Aportes del Congreso Nacional para el retorno al régimen laboral de la actividad privada.....	39
3.8. El Obrero en la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades.....	40
3.9. Constitucionalización de los derechos de los obreros municipales.....	41
3.10. Posición del SERVIR y el Ministerio de Trabajo sobre los obreros municipales.....	44
3.11. Los efectos del Contrato Administrativa de Servicios.....	44

3.12.	Los obreros municipales y trabajadores de construcción civil.....	50
4.	La Gestión Municipal y los Servicios Públicos Municipales	54
4.1.	La Gestión Municipal.....	54
4.2.	Los Servicios Públicos Municipales.....	54
4.3.	Principios de los Servicios Públicos	54
4.4.	Clasificación de los Servicios Públicos Municipales	55
5.	La situación actual de la Municipalidad Provincial de Huanta.....	56
5.1.	Aspectos Preliminares.....	56
5.2.	Gestión Administrativa.....	56
5.3.	Gestión del Sistema de Personal	58
5.4.	El Sistema de Personal y los Regímenes Laborales	59
5.5.	El Presupuesto.....	61
5.6.	Principios del Derecho Presupuestario.....	61
5.7.	Situación Presupuestal de la Municipalidad Provincial de Huanta año 2014	63
5.8.	Generación de Recursos Propios (Recursos Directamente Recaudados-RDR)	64
5.8.1.	Sistema tributario municipal	65
6.	Conocimiento y conciencia de los derechos laborales en los obreros.....	67
6.1.	La Organización de los Trabajadores.....	68
6.2.	Tipos de Libertad.....	68
6.2.1.	Libertad Natural	68
6.2.2.	Libertad Moral.....	68
6.2.3.	Libertad Personal.....	69
6.2.4.	Libertad Política.....	69
6.2.5.	Libertad Profesional.....	69
6.2.6.	Libertad de Asociación	69
6.3.	Libertad Sindical	69
6.3.1.	Fines y Objetivos de la Libertad Sindical	69
6.4.	El Sindicalismo	70
6.5.	El Sindicato	71
6.6.	La organización sindical en la Municipalidad Provincial de Huanta.....	71
7.	Definición conceptual de la terminología empleada.....	73
CAPITULO III: MARCO METODOLÓGICO		75
3.1.	Tipo y Diseño de la Investigación	75
3.1.1.	Tipo	75
3.1.2.	Diseño.....	75
3.2.	Población y Muestra	75
3.2.1.	Población.....	75
3.2.2.	Muestra.....	79
3.3.	Hipótesis.....	85
3.3.1.	Hipótesis general.....	85
3.3.2.	Hipótesis específicas.....	85
3.4.	Variables – Operacionalización	86
3.4.1.	Identificación de Variables.....	86
3.4.2.	Operalización de Variables.....	87
3.5.1.	Método de Investigación.....	88
3.5.2.	Técnicas de Investigación.....	88
3.6.	Descripción del Instrumento Utilizado.....	88
3.7.	Análisis Estadístico e Interpretación de Datos.....	88
CAPITULO IV: ANALISIS E INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS.....		90
4.1.	Resultados de Análisis de la Contratación de Obreros Municipales.....	90
4.2.	Resultados de la Encuesta a los empleados y funcionarios	95
CAPITULO V: CONTRASTACION DE HIPÒTESIS.....		98
5.1.	VARIABLES INDEPENDIENTES	98

5.2.	VARIABLE DEPENDIENTE	100
CAPITULO VI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		101
6.1.	CONCLUSIONES.....	101
6.2.	RECOMENDACIONES	104
BIBLIOGRAFÍA		106
ANEXOS		109

INTRODUCCIÓN

Esta investigación obedece a una preocupación no solo profesional, sino de convencimiento personal en relación a la dignidad del obrero municipal.

Han transcurrido más de una década, desde que la primera vez en mi condición de practicante ingresé a la Municipalidad Provincial de Huanta, allá por el año 2003. En principio mis labores entre muchas se avocaron a temas de derecho laboral del régimen público, materia que no formaba parte del Currículo Universitario, sino más bien comprendía el régimen privado que tiene sus propias características. En aquel momento no distinguía la real diferencia del régimen laboral público y privado, peor aún considerar ambos regímenes como las dos caras de la moneda, pues la entidad municipal acogía a servidores del régimen mixto, es decir, servidores públicos con régimen laboral privado.

En el Capítulo I nos referimos a la realidad problemática, de que el obrero municipal a partir del año 2001 debe ser contratado bajo las normas del régimen de la actividad privada. De modo que en los gobiernos locales se debió implementarse los documentos de gestión acorde a dicho régimen laboral para diferenciarlos de los llamados empleados. En la practica el retorno del régimen laboral del obrero no ha ocurrido, mas por el contrario se viene manteniendo y considerando a los obreros dentro del régimen laboral público, o que conforme a la política laboral del Estado se le viene contratando bajo el contrato CAS y fraudulentamente bajo la figura de locación de servicios; es decir, los obreros hacen las mismas labores pero son contratados bajo distintos regímenes, que cada uno con sus propios beneficios distintos entre sí.

Luego tenemos el objetivo de la presente investigación que estriba en indagar a qué se debe la presencia de muchos obreros contratados bajo distintos regímenes laborales en la Municipalidad Provincial de Huanta; es decir, averiguar las causas que hacen posible que el contrato de trabajo de un obrero municipal no se encuadre en su propio régimen laboral, para ello se ha planteado las hipótesis de que la política normativa laboral, presupuestal, de la gestión administrativa y el nivel cognoscitivo de los derechos laborales en el obrero influyen como factores en la contratación de obreros en diversos regímenes laborales en la Municipalidad Provincial de Huanta.

En el Capítulo II se tiene el marco conceptual que parte desde los estudios similares para tener el panorama que guarde relación con el tema investigado y extraer conclusiones relevantes. Se abordó sobre el trabajo, su concepción, evolución histórica; el contrato, su naturaleza jurídica, sus elementos; el contrato de trabajo, su naturaleza jurídica, sus elementos, características,

clasificación, su desnaturalización; los obreros municipales y su desarrollo legislativo, la gestión municipal y los servicios públicos, la situación actual de la Municipalidad Provincial de Huanta en el plano presupuestal, administrativo; el nivel cognoscitivo de los obreros y la organización de los trabajadores dentro de esta entidad municipal.

En el Capítulo III, se detalla la parte metodológica de la investigación siendo de tipo Investigación Básica y de nivel Descriptivo y Explicativo. El método utilizado son: Inductivo, Deductivo. La población materia del presente investigación está constituida por 105 obreros municipales que laboraron durante el año 2014 en diversas ocupaciones y seleccionó para la muestra a 92 obreros. Seguidamente se menciona las hipótesis, las variables – Operacionalización, Métodos y Técnicas de Investigación, Descripción del instrumento utilizado y finalmente el análisis estadístico e interpretación de los datos.

En el Capítulo IV, se tiene los resultados de la investigación en gráficos y tablas, con su correspondiente interpretación de los mismos.

En el Capítulo V se tiene la contrastación de las hipótesis tanto general y las específicas a partir de los resultados y las variables, que nos dan las posibles respuestas a los mismos.

Por último en el Capítulo VI teniendo los resultados se arriban a las conclusiones y recomendaciones que fluyen de la investigación.

CAPITULO I: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Realidad Problemática

El Estado peruano ha recurrido a la modalidad de contratación de servicios no personales para reclutar personal para sus distintas dependencias estatales en los tres niveles de gobierno, nacional, regional y local. Esta modalidad o forma de contratación en el fondo ha trastocado los derechos fundamentales de los trabajadores al contravenir el artículo 23° de nuestra Constitución Política¹, porque es deber del Estado asegurar que en ninguna relación laboral se limite, se desconozca o se rebaje la dignidad de los trabajadores, siendo inconstitucional dicha práctica contractual. Dicha modalidad ha sido reemplazada por el Contrato Administrativo de Servicios a partir del año 2008, que bajo la figura de la novación pretendió sustituir a los contratos de servicios no personales.

En los gobiernos locales, masivamente se ha adoptado la celebración de éstos contratos de manera indistinta, ya sea para el personal sujeto al Decreto Legislativo N° 276 y para los obreros sujetos al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo N° 728. Pero también es natural que se utilice el Decreto Legislativo N° 276 para la contratación de los obreros o la figura de locación de servicios.

Históricamente, el régimen laboral de los obreros del Estado en su conjunto fue el régimen de la actividad privada como se puede advertir de la Ley N° 11377, y en las Leyes N° 8439 y N° 9555. Para el caso de las Municipalidades cada 05 de noviembre se tiene institucionalizado el Día del Trabajador Municipal, en honor al Santo Fray Martin de Porres, día festivo donde los obreros municipales son objeto de reconocimiento y actos protocolares en muestra de su denodada labor, empero, el verdadero agradecimiento no se agota con dichos actos festivos, sino en valorar su dignidad y para ello resulta clave el reconocimiento de sus derechos laborales.

A partir de la Ley Orgánica de Municipalidades-Ley N° 23853, vigente del 28 de mayo de 1984 se varió el régimen laboral de los obreros municipales, al comprenderles como servidores públicos sujetos a la normas del régimen de la actividad pública regulado por el Decreto Legislativo N° 276. Esta variación se mantuvo hasta el 01 de Junio del 2001, fecha de promulgación de la Ley N° 26469 que modificó el Art. 52° de la Ley Orgánica de Municipalidades-Ley N° 23853 para disponer que los obreros municipales, si bien son servidores públicos, pero están comprendidos en el régimen de la actividad privada, reconociéndoles todos los derechos y beneficios de dicho régimen.

¹ Tesis "Problemática de la existencia de distintos regímenes de contratación de personal en el Estado" de la autora Luisa Pamela Beltrán Larco para optar el grado de Magister en Derecho de la Empresa con mención en Gestión Empresarial" por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Post Grado. Lima 2012

Posteriormente se expide la Ley Orgánica de Municipalidades Ley N° 27972, vigente desde el 27 de mayo del 2003, en cuyo artículo 37° se reconoce que el régimen de los obreros municipales es la actividad privada, lo que implica gozar los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen.

Nuestra Carta Política consagra como fin supremo de la sociedad y del propio Estado la *defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad*. En consecuencia, la persona humana se eleva por encima del Estado, sin ninguna excepción, siendo una obligación de éste respetarla y defenderla.

La Municipalidad Provincial de Huanta viene contratando indistintamente a su personal obrero en el régimen del Contrato Administrativo de Servicios-CAS, el Decreto Legislativo N° 276, El Decreto Legislativo N° 728 y Locación de Servicios; es decir, hacen la misma labor, pero perciben distintos derechos. Bajo dicho contexto es importante saber ¿Por qué en la Municipalidad Provincial de Huanta se viene contratando a los obreros bajo diversos regímenes laborales? ¿Por qué no se les contrata en su régimen propio y único el Decreto Legislativo N° 728?

1.2. Justificación e Importancia de la Investigación

1.2.1. Justificación de la investigación

La presente investigación radica en la necesidad de que se adopte medidas correctivas para la regularización de la situación jurídica de los obreros municipales, y evitar un impacto negativo en el plano presupuestal en la Municipalidad Provincial de Huanta, siendo importante las que corresponde a las acciones de previsión. Además, las autoridades municipales y los obreros deben mejorar sus conocimientos respecto al régimen laboral, que les permita fortalecer la gestión municipal, a partir de la implementación de los documentos de gestión dentro del Sistema de Personal para asignarles mayor presupuesto, así como concientizar en cada obrero su dignidad, a fin de que su proyecto de vida tenga un futuro mejor para él y la de su familia. Igualmente, diferenciar que el obrero municipal, no es aquel que presta sus servicios en las distintas obras públicas que ejecuta la municipalidad.

En resumidas cuentas, hay interés en ambas partes; por el lado de la Municipalidad, evitar conflictos laborales que le generen gastos sociales y, por el lado del trabajador; el respeto a su dignidad.

1.2.2. Importancia de la investigación

La importancia del proyecto radica en que;

- Tiene el propósito de dar a conocer el régimen laboral a ser aplicado al obrero municipal, siendo consciente de ello, podrán exigir su cumplimiento, así como el reconocimiento de los derechos y beneficios devengados a su favor de ser el caso.
- Tiene el propósito de que las autoridades de las Municipalidades apliquen de manera irrestricta el Artículo 37 de la Ley Orgánica de Municipalidades a su personal obrero.
- Permitirá a los operadores del derecho tener un panorama más amplio del derecho laboral municipal, a fin de que exijan y se les otorgue el derecho que corresponde al obrero municipal en la resolución de sus conflictos individuales o colectivos.

1.3. Objetivos de la Investigación: General y Específicos

1.3.1. Objetivo General.

Determinar qué factores influyen para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.

1.3.2. Objetivos Específicos.

1.- Determinar hasta qué nivel el factor de la política normativa laboral influye para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.

2.- Determinar hasta qué nivel el factor presupuestal influye para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.

3.- Determinar hasta qué nivel el factor de la gestión administrativa en el sistema de personal influye para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.

4.- Determinar hasta qué nivel el factor de falta de conocimiento de los derechos laborales en el obrero influye para la contratación en diversos regímenes laborales.

1.4. Limitaciones de la Investigación

Durante la formulación del proyecto de investigación se advirtió la escasa bibliografía sobre el tratamiento jurídico de los obreros municipales, solo se tuvo al alcance los pronunciamientos de las Sentencias del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial sobre casos de desnaturalización de los contratos en caso de despido, procesos de incumplimiento de disposiciones laborales, a partir de ello se pudo recopilar datos e información importante para consolidar el marco teórico.

En la etapa de ejecución del proyecto se tuvo inconvenientes para recabar información documental de la Municipalidad Provincial de Huanta, respecto a las modalidades contractuales de los obreros del año fiscal 2014, por la desconfianza de parte del gobierno municipal para proporcionar información. Esta dificultad se ha superado aclarando que dicha información se requería para fines de la presente investigación.

Igualmente, los contratos fueron temporales, lo que implica que muchos obreros han prestados sus servicios sólo por determinados meses, clave para fijar la población y su correspondiente muestra. Frente a ello se eligió para la muestra al personal que ya cuenta con cierta estabilidad laboral y, están agremiados en el Sindicato Mixto que aglomera a obreros contratados bajo los regímenes laborales del CAS, Decreto Legislativo N° 276 y Decreto Legislativo N° 728.

En lo concerniente a la aplicación de los métodos y técnicas de investigación a los propios obreros, se tuvo inconvenientes al momento de responder las encuestas, pues la mayoría son analfabetos y quechua hablantes con estudios primarios y secundarios inconclusos. Para superar ello fue clave mi dominio del quechua.

En cuanto a la disponibilidad de tiempo, ha sido crítico dosificar a la investigación, pues de manera paralela cumplí con mis labores de empleado de la Municipalidad Provincial de Huanta, sumado a ello mi cargo de Secretario General del Sindicato Mixto.

CAPITULO II: MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes de Estudios

En la Tesis “Problemática de la existencia de distintos regímenes de contratación de personal en el Estado” de la autora Luisa Pamela Beltrán Larco para optar el grado de Magister en Derecho de la Empresa con mención en Gestión Empresarial” por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Post Grado. Lima 2012 la autora ha llegado entre otras conclusiones a;

- a. “La desnaturalización de los contratos SNP vulneró el artículo 23° de la Constitución Política, ya que de acuerdo al mismo, el Estado debió asegurar que ninguna relación laboral limitara los derechos constitucionales, ni desconociera o rebajara la dignidad de los trabajadores; convirtiéndose en inconstitucional la utilización de dichos contratos”.

En la Tesis “Los Contratos por Servicios No Personales en la administración pública como condicionantes de la estabilidad laboral ficta” del autor Jaboco Romero Quispe para optar el grado académico de Doctor en Derecho por la Universidad Mayor de San Marcos. Unidad de Posgrado. Lima 2009 el autor ha llegado entre otras conclusiones a estas;

- a. La Administración Pública ha desnaturalizado los contratos por servicios no personales, al haber sometido a estos trabajadores a la realización de labores de carácter permanente, por tiempo indefinido, subordinadas y en un horario propio de los trabajadores permanentes, sujetos, inclusive, a descuentos
- b. La forma en que se han gestionado los contratos por servicios no personales, ha condicionado una estabilidad laboral ficta para decenas de miles de trabajadores, colocando a la administración pública en una difícil situación legal y presupuestaria.

2.2. Desarrollo de la temática correspondiente al tema investigado.

2.2.1. Concepción del Trabajo

Etimológicamente la palabra trabajo proviene del latín *tripalium*, considerado en los tiempos antiguos un instrumento de tortura. Textualmente significa “tres palos” y equivale a “labor”, proviene del griego *labeo*, que significa tambalearse o vacilar bajo un gran peso.

Desde el ángulo religioso, el trabajo ha conllevado una penalidad, un sufrimiento, que en la narración bíblica considera al trabajo como “un castigo divino” impuesto a nuestros padres, Adán y Eva: “Comerás el pan con el sudor de tu frente”.

En la teoría moderna, el trabajo es una actividad humana consciente, libre y voluntaria que tiene por objetivo la producción de bienes y servicios a cambio de una retribución económica que va a permitir a quien trabaja satisfacer sus necesidades.

El maestro Guillermo Cabanellas, menciona que el trabajo posee las siguientes características: es humano, es digno, no equiparable a una mercancía ni a una máquina; es libre porque nadie puede ser obligado a trabajar; es asociado porque se realiza mejor cuando se encuentra vienen encadenadas las tareas. Es necesaria también la división del trabajo; y una buena asignación de tareas al trabajador, el mismo que debe estar protegido por la ley.

No hay duda que el hombre trabaja para satisfacer sus necesidades, utilizando la remuneración o los ingresos monetarios percibidos por el servicio prestado.

De acuerdo a los estudios realizados por Abraham Maslow, al proponer su pirámide de necesidades, estableció que existían diferentes tipos las cuales clasificó y graficó en una pirámide con 5 componentes, y que la remuneración del trabajo permite satisfacer en especial las dos primeras.

Las necesidades del primer nivel o básicas son relacionados con la fisiología o la supervivencia. La remuneración está dirigida a satisfacer estas necesidades, especialmente la alimentación. En segundo nivel y después que el hombre garantice la satisfacción total o parcial de sus necesidades fisiológicas, afloran las necesidades de seguridad o protección, es decir: vestido, vivienda, etc. En el tercer nivel la remuneración tendrá incidencia en la satisfacción de necesidades sociales, porque el hombre es "un animal gregario o social". Un cuarto nivel se denomina necesidad de reconocimiento, es decir, el hombre aspira a ser reconocido por su entorno y por la sociedad en general por sus méritos personales. Y por último en el quinto nivel están las necesidades de logro, manifestando que jamás se satisfacen, y constituyen el estímulo que impulsa a los hombres a aspirar a cargos de renombre, influencia y poder, como por el ejemplo lo apreciamos en el campo político.

De estas apreciaciones podemos concluir que no cabe duda de que la remuneración como elemento intrínseco del trabajo tiene carácter alimentario², considerado así por el Tribunal Constitucional en sus sendos pronunciamientos. El trabajo dignifica al hombre y por ello el Estado reconoce en su doble dimensión: un derecho y un deber. El primero como la posibilidad de acceder a un puesto de trabajo y el segundo a no ser despedido sino por causa justa. Es deber del Estado, adoptar una política orientada a que la población acceda a un puesto de trabajo, pero de manera progresiva y según las posibilidades del Estado y, un deber a no despedir al trabajador sino por causa justa.

² Exp. N° 345-2010-PA/TC, f. 12

2.2.2. Evolución Histórica del Trabajo

El trabajo como hoy lo conocemos ha sufrido una evolución histórica desarrollado en etapas. Reyes Ponce³ establece las siguientes;

- a) **Trabajo de apropiación.**- Ocurre en las primeras civilizaciones, donde imperaba los tribus y clanes, que se movilizan de manera constante en busca de alimentos, donde las familias procuraban proveerse de todo lo necesario, apropiándose de los elementos, tal como lo hallaban en la naturaleza, bajo las figuras de la caza, pesca y recolección, lo que constituía su forma de trabajar, porque sobre ellas no cabía la figura de la propiedad. Como diríamos en nuestros tiempos modernos; ganarse la vida, sino de qué y de donde aferrarse para la alimentación, vestido y otras necesidades básicas.
- b) **Agricultura y Ganadería.**- Conforme al avance de la civilización las familias o pueblos nómadas se vuelven sedentarios en vez de vagar constantemente en busca de alimentos. Esta sedentarización está ligada a actividades agrícolas y una intensificación de la actividad ganadera. De manera que las familias empiezan a labrar las tierras, apareciendo los primeros signos de la propiedad sobre dichas tierras que suele ser familiar o comunal y el trabajo se realiza también en forma comunitaria. En estas dos actividades fueron definiendo el papel tanto de la mujer y del varón en cuanto al sustento de las necesidades de la familia, porque el varón debido a su propia naturaleza es apto para ejercer las labores del campo y la mujer a las labores de crianza y cuidado de los animales domésticos que lo hace a la par con las obligaciones propias del hogar.
- c) **La Esclavitud.**- Esta aberración humana consiste en que unos hombres consideran a otros, reducidos a la condición de esclavos, como “una cosa”, a la manera de una bestia de carga, y aprovechen sus fuerzas y su trabajo, como se hace con los de un animal. La esclavitud aparece en virtud de una situación de los prisioneros de guerra, a quienes al no darle muerte utilizaban para obtener su fuerza de trabajo, el cual ha sido inclusive reglamentada en derechos como el Derecho Romano y la legislación judía. Fue el cristianismo que sentó las primeras bases para destruir la esclavitud, al establecer en sus principios la igualdad substancial de todos los hombres. Esto no significa que gracias al cristianismo desapareciera la esclavitud, sino que permitió que con el transcurso del tiempo este principio de igualdad haya cobrado fuerza y vigor para traducirse en una situación jurídica consecuente.

³ REYES PONCE, Agustín. Administración de Personal y Relaciones Humanas. Editorial Limusa. México, 1989, p.456.

- d) **La Servidumbre.**- Típica de la Edad Media, una variante suavizada de la esclavitud, aunque los principios en que se inspiran sean completamente distintos. De acuerdo con esta, al no existir Estados poderosos, los hombres, aunque libres sienten la necesidad de agruparse alrededor de un señor que posee elementos mayores para protegerlos. En consecuencia, se celebra un contrato de fidelidad o alianza, por el que señor feudal se compromete a proteger o defender a los siervos y sus familias, a cambio de la obligación de estos de prestarle ciertos servicios. Hay que recordar que el siervo no está ligado a la persona del señor feudal, sino a la tierra que cultiva, cuyos frutos son parte para él y parte para el señor; por consiguiente, si las tierras cambian de propiedad, varía también la dependencia del feudatario.
- e) **El Artesanado.**- La característica principal del artesanado radica en que la acción de los instrumentos y maquinas es mucho menos importantes en la producción que la pericia del trabajador: la calidad y la cantidad dependen de la pericia del trabajador. Por eso aún se consideran trabajos artesanales los que se realizan con máquinas o instrumentos, pero donde la obra del hombre es lo principal. Puede decirse que en esta etapa surgen los primeros elementos de la división del capital y el trabajo.
- f) **El Maquinismo.**- Con la revolución industrial nace el moderno mundo del trabajo. Por la importancia que la maquina adquiere en la producción, se considera que el dueño de esta es el natural y legítimo propietario y administrador de la unidad productiva y beneficiario directo de las ganancias que se produzcan. Surge, por consiguiente la total separación del capital y el trabajo, o mejor dicho del empleador y el empleado. El empleador contrata los servicios de los trabajadores por un salario fijo, y, con ello, asume todo el riesgo de la producción, al mismo tiempo que adquiere la plena disposición y gestión dentro de la empresa, el trabajador, por su parte, no arriesga, ya que el salario lo recibe de inmediato, pero tampoco tiene derecho a reclamar una remuneración proporcional a las ganancias que se obtengan, ni a intervenir para nada en la gestión de la empresa, su trabajo se realiza en virtud de un tipo de convenio, llamado contrato de trabajo.
- g) **Producción en serie.**- Esta referido para satisfacer a un grupo masivo de consumidores, y que sus utilidades del productor son muy altas, debido a su volumen alto de ventas. Pero el trabajo se realiza sobre la base de una máxima especialización, y resultado principal de la maquina se va convirtiendo en más rutinario, deshumanizando al trabajador, y sujetándolo a una dependencia más estrecha del empresario.
- h) **Computación electrónica y robótica.**- La invención de las máquinas de computación electrónica, al mismo tiempo, el avance de los medios de

comunicación, producen un nuevo impacto en las características del trabajo y en las relaciones entre empleador y trabajador. Los impactos de estos avances en la naturaleza, forma y calidad de las relaciones de trabajo son indiscutibles; ciertamente benéficos en muchos aspectos, aunque plantean problemas no solo en cuanto a desplazamiento de trabajadores, sino en la forma de trabajar, siendo el desempleo como lo indeseable.

2.2.3.- Concepción Moderna del Trabajo.

La concepción moderna del trabajo considera a este como una satisfacción, autorrealización, ya que el hombre se realiza y crece espiritualmente al transformar la naturaleza, tal como lo sostiene Douglas McGregor⁴ en el desarrollo de sus teorías X e Y sobre el valor del trabajo. Según este pensador hay dos formas de conceptualizar al trabajo y se basa en ciertos presupuestos acerca de la naturaleza humana.

Teoría X.- Concibe en premisas erróneas de rechazo al trabajo. Se estima que el hombre rehúye a este porque "solo le proporciona sufrimiento" y si lo hace es por obligación para satisfacer sus necesidades.

Teoría Y.- Se basa en un conjunto de supuestos de la teoría de la motivación, y considera que el trabajar es una actividad natural del hombre, como jugar o descansar. El hombre se realiza espiritualmente con el trabajo. El hombre busca auto controlarse y auto dirigirse y asume con responsabilidad las tareas que se le encomienda. El trabajador tiene sed de conocimiento y aplica su ingenio y creatividad en las tareas diarias. El trabajador tiene ambiciones y aspira ascender en los niveles jerárquicos en su organización y dentro de la sociedad.

2.2.4. El Derecho y el Trabajo

El Derecho del Trabajo es considerado como un desprendimiento del Derecho Civil, dado, que, en los tiempos posteriores a la revolución industrial, la fuerza de trabajo era considerada como una mercadería más, sujeta a la ley de la oferta y la demanda. Con el transcurrir del tiempo, se comienza a visualizar que los sujetos de la relación laboral son materialmente desiguales, porque uno tiene poder económico y el otro no. El propósito del Derecho del Trabajo es el compensar dicho desequilibrio material en el nivel jurídico, es decir, protegiendo al contratante débil, naciendo así el principio tuitivo o la función protectora del Estado.

Acorde a la doctrina, el trabajo como objeto de la disciplina del Derecho del Trabajo no se identifica con toda actividad humana que exige esfuerzo, sino aquel que se hace libremente, con un fin productivo, por cuenta ajena y bajo un régimen de dependencia.

⁴ MACGREGOR, Douglas. O Lado Humano na empresa. Revisado por Yolanda Ferreira. Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, 1971, p. 45.

Estos elementos se materializa en un contrato de trabajo, sinalagmático y oneroso que “liga a una persona (trabajador) que presta sus servicios a otra persona (empleador), que los retribuye, organiza y dirige”⁵.

2.2.5. Naturaleza Jurídica del Trabajo

Desde el punto de vista jurídico, el trabajo es la actividad personal prestada mediante contrato-expreso o tácito-, por cuenta y bajo dirección ajena, en condiciones de dependencia y subordinación. De esta prestación personal a un empleador surge la contraprestación, que es el pago de una retribución económica o remuneración.

La ley no es el único vehículo de nivelación de este desequilibrio, sino también hay otro, surgido de la relación directa entre las organizaciones sindicales y los empleadores: el convenio colectivo.

El Derecho del Trabajo norma y regula las relaciones laborales de carácter individual, colectivo y las normas de tipo procesal ante las autoridades administrativas y judiciales especializadas en materia laboral.

2.3. El Contrato

2.3.1. Aspectos Generales.

2.3.1.1. Concepto de contrato.

Hay consenso general para afirmar que el contrato es el acuerdo entre dos o más partes relacionado con un objeto de interés jurídico. Tiene por fin crear, modificar, regular o extinguir relaciones obligatorias y constituye el acto jurídico plurilateral por excelencia.

Su importancia radica en que es un instrumento legal que interviene en todas las fases de la economía, indispensable para la vida en comunidad, cualquiera sea la estructura política existente y no podemos privarnos de él, dada la función que le toca en la satisfacción de las necesidades humanas, desde las simples a las más complejas⁶. Se vive contratando permanentemente. También se resalta su papel civilizador que cumple dentro de la sociedad y su indiscutible contenido ético, en la medida en que su respeto constituye una demostración de seriedad y buena fe.

Todos los contratos son acuerdos de dos o más partes, mediante las cuales se crea, regula, modifica o extingue relaciones jurídicas patrimoniales. Así lo establece nuestro Código Civil en

⁵ ALONSO OLEA, Manuel y CASAS BAAMONDE, María Emilia. Derecho del Trabajo. 17ª Edición, Civitas, Madrid, 1999, p. 55.

⁶ SCHREIBER PEZET, Max Arias. Exegesis del Código Civil Peruano de 1984, Tomo I, Contratos-Parte General, Gaceta Jurídica S.A, Segunda Edición, Lima 2011, p. 15-16.

su artículo 1351º. De ello, se desprende por un lado su eficacia constitutiva, y por otra su eficacia reguladora.

El maestro Max Arias Schreiber acuña la frase gráfica. “el contrato está en la persona como la sangre en las venas”. Frente a ello, reforzando la idea expresamos que son las interrelaciones personales que hacen nacer las obligaciones y compromiso que se plasman naturalmente en un contrato.

2.3.1.2. Evolución histórica del contrato.

El concepto de contrato, tal como lo conocemos hoy, es el fruto de un largo proceso histórico que nos revela con cuantas dificultades se ha admitido la idea de que una promesa pueda dar lugar a una obligación en sentido jurídico, para lo cual abordamos lo siguiente;

Derecho Primitivo.- En esta época existió el contrato en su forma rudimentaria a partir de la relación del hombre con otros hombres. El contrato en su manifestación más antigua carece de la connotación económica que hoy prevalece. En esta época es importante indicar la forma del contrato, que implicaba la concurrencia de actos ceremoniales y solemnes con tinte religioso.

Derecho Romano.- Los jurisconsultos clásicos como Ulpiano, Gayo tuvieron distintos conceptos del contrato, y manejaron las figuras de convenciones, negocios que nos lleva a la conclusión que en el Derecho Romano no existió una uniformidad de criterio entre estos juristas para determinar el contenido del término “contractus”. Fue a partir de Justiniano que conceptualizo como una convención destinada a crear obligaciones como se tiene en sus compilaciones. Sin embargo, al margen de ello los elementos comunes a los contratos y esenciales para su existencia fueron;

- **El Consentimiento de las Partes.**- Como el acuerdo de dos o más personas para producir un efecto jurídico determinado.
- **Capacidad de las Partes.**- Esta era una regla. La incapacidad estaba establecido en una norma expresa y por lo tanto era la excepción.
- **El Objeto.**- Para su validez debía ser posible, lícito, procurar al acreedor una ventaja apreciable en dinero y estar determinado.

Derecho Medieval.- En esta etapa se conserva la diferencia de contractus y pacta. Asimismo adquiere relevancia el formulismo en la escrituración del contrato. La fuerza obligatoria del contrato se halla en que este haya cumplido una forma ritual o haberse entregado materialmente una cosa. Aumenta la importancia del principio “nudum pactum obligationem nom parit”. El consentimiento por si solo sigue siendo es insuficiente para originar una obligación, es decir, no existen contratos puramente consensuales.

2.3.1.3. La Teoría clásica del contrato

La teoría clásica del contrato se basa en dos principios fundamentales: el de la libertad contractual y el de la autonomía de la voluntad. Su formación va desde distintas perspectivas tanto del Derecho Canónico, la escolástica tardía y el derecho natural.

- a) **El Derecho Canónico.**- Al igual que en el derecho Romano se caracterizó por el individualismo, formalismo y la técnica jurídica en la contratación, pero se introduce un atributo que es la regla moral, es decir, se introduce principios ético-religiosos del Cristianismo como la “bona fides” (buena fe), respeto a la verdad y a la palabra dada, la del justo precio, la del abuso del derecho.
- b) **La Escolástica tardía.**- Propio de la edad media como producto de la intensificación de la actividad comercial, con el objeto de flexibilizar el tráfico comercial, donde prepondera la voluntariedad jurídico en la contratación y liberándolo de las trabas formales.
- c) **Derecho natural.**- Concibe al hombre como una personalidad abstracta que sirve de base para la aplicación de la “ratio iuris”. Pone en relieve la voluntad individual, y que la esencia del contrato es el consentimiento y la libertad contractual su pilar fundamental.

En el Derecho Moderno, se dan grandes cambios, porque el elemento subjetivo prepondera sobre la causa o elementos objetivos y aquel no es otra cosa que el encuentro de ambas voluntades, es decir, el consentimiento que queda justificado con la existencia de un fin lícito y protegido. Aquí se pone en énfasis que la voluntad de las partes es por si sola suficiente para crear el vínculo.

La autonomía de la voluntad como principio se constituye como el postulado básico de la teoría clásica del contrato, que significa que la ley debe abstenerse de intervenir en las relaciones de los particulares, ya que cada individuo tiene la facultad de crear, por voluntad propia, una determinada situación jurídica que el derecho positivo debe respetar.

Esta teoría clásica se basa en;

- El libre albedrío de la partes para celebrar contratos de cualquier contenido y atribuirlos los efectos que desean.
- La fuerza obligatoria del contrato se impone tanto a las partes intervinientes en el cómo al Juez.

2.3.1.4. Interpretación del Contrato.

La interpretación de un texto, consiste en atribuir significado preciso a sus palabras. La interpretación de cualquier texto es fundamental, y especialmente lo es en materia de contratos, porque de ella depende la posterior calificación jurídica y determinación de los efectos que el ordenamiento asigna a la manifestación de la voluntad comprendida en sus términos. Tratándose de los contratos, su interpretación tendrá en esencia que definir la causa, el objeto y las manifestaciones de voluntad con integración de aquello que, no siendo esencial, falte a su perfección (principio de integración del contrato). El problema de la incoherencia del contrato, en caso de discordia entre las partes, correspondía al juez aplicar las reglas interpretativas conforme al principio de legalidad.

2.3.1.5. Método de Interpretación.

Existen varios métodos de interpretación que pueden variar según el Código Civil que rija en el país. Pero, se observan básicamente dos métodos de interpretación: el que propone analizar el texto (literalmente) y el que propone encontrar la intención común de las partes, o sea, qué fue lo que los autores quisieron decir. Varios autores entienden que llegar a conocer la voluntad común de las partes es muy complejo y aumenta la discrecionalidad del juez.

2.3.1.6. Formación del Contrato

Aquí se trata de analizar aquellos actos, causas, hechos, requisitos y formas que, instantánea o sucesivamente, han de confluir para la perfección y cumplimiento del contrato.

a) Acuerdo de voluntades

El contrato necesita de la manifestación inequívoca de la voluntad de las partes que conformarán el acto jurídico. Así, cuando las partes contratantes expresan su voluntad en el momento que se forma el contrato, se denomina entre presentes. Cuando la manifestación de la voluntad se da en momentos diferentes, se denomina entre ausentes. La distinción es importante para poder determinar con exactitud el momento en que el contrato entra en la vida jurídica de los contratantes. El contrato entre presentes entrará en vigencia en el momento de la manifestación simultánea de la voluntad, mientras que el contrato entre ausentes solamente hasta que el último contratante haya dado su manifestación.

b) La Oferta

La oferta es una manifestación unilateral de voluntad, dirigida a la contraparte. La oferta es obligatoria, es decir, una vez emitida, el proponente no puede modificarla en el momento de la aceptación del sujeto interesado.

c) **La aceptación**

Es la respuesta a la oferta, que debe ser explícita, de modo que el otro contratante debe mostrar su consentimiento expreso o tácito, de manera que indique su inequívoca intención de aceptar la oferta y adherirse a las condiciones del oferente. Para algunos, el oferente puede variar la oferta mientras ésta no haya sido aceptada; en cambio en otros debe mantenerse intacta por todo el período que, usual o legalmente, se reconozca al contratante para aceptarla.

2.3.1.7. Elementos del Contrato

Tenemos lo siguiente;

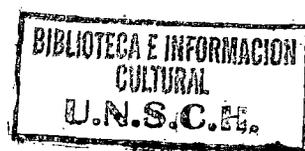
- a) **Consentimiento**.- Es la voluntad expresada de las partes para celebrarlo, sabiendo de antemano que este puede ser expreso o tácito.
- b) **Objeto**.- Que debe ser analizado desde dos puntos de vista, el objeto propio del contrato o material que necesariamente debe ser cierto, determinado, determinable y estar dentro del comercio; el objeto, motivo o fin que deberá ser física y jurídicamente posible, no atentando contra las normas jurídicas, ni las buenas costumbres.
- c) **Solemnidad**.- Es el conjunto de actos circunstanciados que deben revestir algunos contratos y que la ley eleva a elemento de existencia.

2.3.1.8. Naturaleza Jurídica del Contrato.

La naturaleza jurídica de los contratos se sustenta en los hechos o actos jurídicos entendido estos como todo acontecimiento para producir, crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica patrimonial entre las partes. Los hechos que no producen alguno de estos efectos carecen de todo interés para el derecho y de allí que no sean considerados por la ley. Cualquiera sea la posición que se adopte en cuanto al alcance del concepto de contrato, éste siempre se presenta como una especie dentro del género de los actos jurídicos bilaterales entre vivos.

2.3.1.9. La Fuerza Vinculante del Contrato.

El contrato tiene fuerza vinculante, es decir, obliga a la partes a satisfacer las obligaciones asumidas y, en caso de incumplimiento, el Derecho contempla mecanismos encaminados a su corrección o compensación. Si ambas partes asumen obligaciones recíprocas, lo que están haciendo es asumir cumplirlas porque empeñan su palabra, más aun si estas son firmadas, como expresó Loysel, "se ata a los bueyes por los cuernos y a los hombres por las palabras". No sería ético ni moral que quien asume cumplir una obligación no cumpla solo por el capricho.



2.3.1.10. Clasificación de los Contratos.

Para un mejor entendimiento didáctico se tiene una clasificación enfocada de diferentes ángulos, para avizorar como la ley da trato a cada una de ellas.

- a) Por su estructura: Típicos y atípicos.
- b) Por su identificación: Nominados e innominados.
- c) Por su área: Civiles, Comerciales, Laborales.
- d) Por su autonomía: Principales, Accesorios, Derivados.
- e) Por su complejidad: Simples y Complejos.
- f) Por su función: Constitutivos, Modificativos, Regulatorios e extintivos.
- g) Por la prestación: Prestación de una parte, prestaciones recíprocas, prestaciones plurilaterales autónomas.
- h) Por su valoración: Onerosos, Gratuitos.
- i) Por su riesgo: Conmutativos, Aleatorios.
- j) Por su forma: Consensuales, reales, literales, libertad de forma.
- k) Por el tiempo: Ejecución inmediata, ejecución diferida, ejecución instantánea, de tracto sucesivo, a plazo fijo, a plazo indeterminado.
- l) Por el rol que desempeña: Cambio, goce, garantía, asociativos.
- m) Por la manera como se forma: negociación previa, por adhesión.

2.4. El Contrato de Trabajo

2.4.1. Definición del Contrato de Trabajo.

Ferrari, escribe: "Se define corrientemente al contrato de trabajo como aquel por el cual una persona se obliga a trabajar por cuenta y bajo la dependencia de otra o a estar simplemente a sus órdenes, recibiendo como compensación una retribución en dinero"⁷.

El maestro Guillermo Cabanellas refiere "El contrato de trabajo es aquel que tiene por objeto la prestación continuada de servicios privados y con carácter económico y por el cual una de las partes da una remuneración o recompensa a cambio de disfrutar o servirse, bajo su dependencia o dirección, de la actividad profesional del otro".

El contrato de trabajo constituye un acto jurídico y sus requisitos están definidos en el Artículo 140° del Código Civil, que regula todo a la validez del acto jurídico. El contrato de trabajo tiene una característica especial el que puede ser expreso o tácito, esta última se entiende que solo basta el darse la relación laboral para que se pueda confirmar la existencia de derecho y obligaciones, tanto para el trabajador o empleador donde prevalece la presunción juris tantum "se dan por cierto determinados hechos mientras no se demuestre lo contrario". En nuestro

⁷ DE FERRARI, Francisco. Derecho del Trabajo. Volumen II. Ediciones De Palma, 6ta. Edición, Buenos Aires, 1992, p. 76.

caso, la normativa define al contrato de trabajo a partir de la presunción de laboralidad⁸ que es un mecanismo destinado a asegurar la aplicación efectiva de las normas laborales que eviten los intentos de evadirlos que se puedan dar en la vida laboral cotidiana como en los casos de fraude y para evitar que se sostenga que una relación no es de carácter laboral y que predomine la subsistencia del vínculo.

Haciendo uso de este mecanismo es que el Tribunal Constitucional viene amparando los derechos de los trabajadores en los diversos tipos de despido, aplicando al caso concreto el principio de la primacía de la realidad, aquel que orienta la prevalencia de los hechos sobre el contenido de los documentos en caso de la concurrencia de los elementos de laboralidad.

2.4.2. Elementos del Contrato de Trabajo.

Es importante determinar los elementos que confluyen en el contrato de trabajo, pues ello nos permite diferenciarlos de otros tipos de contrato como los civiles y los mercantiles, que son importante para evitar confusiones que pueden perjudicar no solamente la aplicación de las normas sino, sobre todo, los derechos de los trabajadores.

Los elementos son;

- a) **Prestación Personal.**- El desempeño del trabajo es realizado por una persona natural ya que pone a disposición del empleador su propia fuerza de trabajo, que le es indelible. En otros términos, se trata de una obligación personalísima. Es el que debe realizar la labor sin el concurso o ayuda de otros. La muerte o la incapacidad del trabajador, puede extinguir o suspenderse el contrato de trabajo. El trabajador es siempre una persona natural a diferencia del empleador que puede ser inclusive persona jurídica.
- b) **La Subordinación.**- El acreedor del trabajo, que es el empleador, recibe la actividad del deudor de la relación laboral, que es el trabajador y por tal motivo se encuentra en la capacidad de conducir esa capacidad de trabajo. El empleador puede dirigir, fiscalizar y sancionar al trabajador. El poder de dirección se limita a la capacidad laboral de trabajador y no se refiere a su persona que es el límite más claro. De invadir esa esfera, caería en el ejercicio irregular del derecho. Es un vínculo jurídico entre el deudor y el acreedor del trabajo, en virtud del cual el primero le ofrece su actividad al segundo y le confiere el poder de conducirla. Sujeción, de un lado, y dirección, del otro. La subordinación es su elemento distintivo por excelencia del

⁸ Mecanismo destinado a asegurar la aplicación efectiva de las normas laborales para evitar los intentos de evadirlos como en los casos de fraude o cuando se pretenda sostener que una relación no es de carácter laboral y que predomine la subsistencia del vínculo. Sanguinetti Raymond, Wilfredo. La presunción de la laboralidad; pieza clave para la recuperación de la eficacia del derecho del Trabajo en el Perú. En Manual de Actualización Laboral N° 06, Gaceta Jurídica S.A. Lima 2010 p. 69 y70.

contrato de trabajo, no se configura una relación laboral sino se demuestra la presencia de la subordinación del prestador del servicio con respecto a la persona que lo contrató.

- c) **La Remuneración.**- Se ha dicho que el trabajo es por cuenta ajena, el trabajador debe recibir un pago por la labor efectuada, lo que se entrega en dinero o en especie y es de libre disposición, o que puede permitir suponer que, aunque pueda darse en los dos medios enunciados, debe predominar la forma dineraria.

“El salario es para el empresario, el precio del trabajo, y en justicia conmutativa no puede ser más que el equivalente del esfuerzo y del rendimiento. El salario es para el trabajador un medio de vida, pero no solo medio de vida escueto, de vida biológica, que cubra los costos de producción del trabajador, de acuerdo con la vieja ley económica liberal, sino un medio de vida calificado, en cuanto que ha de cubrir las necesidades de una vida libre, es decir de una vida personal y familiar, moral y digna”.

La consideración “alimentaria” que se da a la remuneración o salario, cobra vital importancia en el análisis laboral, en tanto y cuanto la población económicamente activa de un país, está constituida mayoritariamente por trabajadores que se valen de un salario para la materialización de su proyecto de vida, la mejora en la calidad de vida y progreso profesional y material de su familia. Por ello se constituye como su fundamento central.

2.4.3. Estipulaciones del Contrato de Trabajo

El maestro Alonso García refiere lo siguiente;

- a) **El Consentimiento.**- Implica el concurso de la oferta y la demanda a resultas de la cual, el trabajador acepta voluntariamente las condiciones de trabajo que le presenta el empleador y firma conscientemente su adhesión. El consentimiento, puede ser verbal o escrito, lo que no libra de las eventualidades de los vicios de la voluntad que pueden ser invocados y probados ante la instancia correspondiente.
- b) **El Objeto.**- Se trata de un interés práctico, preciso y determinado que se especifica a través del negocio jurídico que encierra el contrato. Normalmente, comprende consideración de la prestación de servicios. Además, debe cumplir los requisitos básicos de ser posible, lícito y determinado o determinable.
- c) **La Causa de la obligación.**- Conceptuada como la función económica-social que cumple el contrato y estipula la equivalencia entre la prestación de la capacidad laboral y la retribución económica que se dará por ella, como la forma de la misma.

2.4.4. Características del Contrato de Trabajo

- a) **Consensual.-** Significa que se perfecciona con el consentimiento de las partes, lo que los obliga en adelante al cumplimiento de lo que se ha estipulado en su contenido. Ciertamente es que la determinación del contenido de las cláusulas de estos contratos corren a cuenta del empleador o se trata de contratos de modelo que se siguen a pie de juntillas cada vez que se formula un contrato, sin embargo, ello no implica la inexistencia de iter contractual que puede darse en muchos casos, sin que represente la generalidad de los mismos. Nace del acuerdo de ambas partes (empleador y trabajador)⁹
- b) **Sinalagmático.-** Consiste en determinar las condiciones de reciprocidad de las prestaciones de las partes, las que también se convierten en interdependientes para su vigencia efectiva. Pese a tratarse de condiciones normalmente estipuladas por el empleador, las obligaciones son recíprocas, pues la entrega de la fuerza de trabajo supone la contraprestación de una remuneración y de una serie de beneficios sociales que debe sufragar el empleador para no desnaturalizar la relación laboral y hacerlo efectiva.
- c) **Bilateralidad.-** Por la procedencia de una relación entre dos partes. La consideración de la ventaja económica de una sobre la otra, en razón de la desproporción evidente le da más bien, consistencia a esta característica pues enfatiza que las partes son dependientes entre sí en la relación laboral.
- d) **Oneroso.-** Cada parte debe cumplir una prestación y obtiene de ella una ventaja, lo que debe traducirse en un equilibrio entre las prestaciones. La cuantificación se produce por medio del establecimiento de un monto de dinero que se entregará al trabajador. Pese a que existe la posibilidad de entregar una parte de la remuneración en especie, la misma también corresponde a una valuación de índole monetaria.
- e) **Conmutativo.-** Las prestaciones que se deben las partes son ciertas y cada parte está en condiciones de apreciar el beneficio o la pérdida que puede resultar de la aplicación de las condiciones laborales. El trabajador debe hallarse en capacidad de contar con la información suficiente, para saber los parámetros del vínculo laboral al que se encuentra sometido, con la finalidad de establecer correctamente su decisión y mantenerla durante la vigencia del contrato de trabajo.
- f) **Ejecución continuada.-** Se forma la relación laboral con la vocación de continuar en ella, de permanecer los vínculos estipulados, algo que también puede denominarse de tracto sucesivo. En tanto que se trate de un contrato a plazo determinado o

⁹ ALIAGA GASTELUMENDI, Paul Gianfranco. Los Contratos de Trabajo: Caracterización y Tipos. Soluciones Laborales. Gaceta Jurídica S.A. N° 80, AGOSTO 2014, p. 35.

indeterminado, durante la vigencia del mismo es menester que las prestaciones de una y otra parte sean periódicas y represente la realización de las condiciones estipuladas libremente entre ambos.

- g) **Principal.-** Su existencia no depende de ningún otro parámetro o contrato. La relación laboral vale por sí misma y no se halla en condiciones de formar parte de cualquier otro acuerdo entre las partes.
- h) **Personal.-** Por parte del trabajador que presta su capacidad laboral a cambio de una contraprestación que se traduce en dinero que represente su esfuerzo. Es una característica propia de la condición del trabajador, pues la prestación de su fuerza de trabajo, de su capacidad laboral es de naturaleza personalísima salvo excepciones.

2.4.5. Clases de Contratos Laborales

Un primer grupo de contratos laborales forman parte de la contratación directa el cual agrupa a dos modalidades:

a) Relación directa entre trabajador y el empleador:

a.1) Contratos Laborales

- **Contrato de Trabajo a plazo indeterminado.-** Si bien es cierto existe una relación de desigualdad económica entre el trabajador y el empleador, ello también sucede con la relación jurídica. El tiempo indefinido proporciona al trabajador la estabilidad en el empleo, o que genera un mayor costo y le impide acabar con la relación laboral con facilidad. Existe, por ello, la presunción legal, de que ante el silencio acerca de la duración del contrato de trabajo, se supondrá que es a tiempo indefinido. La regla general es que el contrato es a tiempo indeterminado y la excepción a tiempo determinada que opera en ciertas modalidades establecidas por la ley.
- **Contrato a tiempo parcial.-** Se trata de una prestación regular o permanente de servicios pero con un empleo de tiempo menor a la jornada ordinaria de trabajo, estipulada en cuatro horas o menos de trabajo. Este tipo de contratos no otorga ciertos derechos al trabajador ni la estabilidad laboral. Es necesario que este tipo de contrato se formalice por escrito.
- **Contratos a plazo fijo o sujetos a modalidad.-** Se trata de contratos en función a la necesidad concreta que expresa el empleador. En estos se aplica el criterio de temporalidad por los cuales se fijan fechas para su extinción, sujetarlo a un acontecimiento determinado, insertar una condición resolutoria. Es un contrato donde se está obligado a expresar una causa de contratación y debe configurarse efectivamente para que este contrato pueda ser válido.

- **Contratos de inicio de actividad.-** (Plazo de 03 años). Se trata de los contratos celebrados con ocasión de la apertura de un área nueva para el empleador, donde, pese a los estudios realizados, no se sabe si continuará y por ello los contratos cubren una etapa de posicionamiento y afianzamiento en el mercado.
- **Contratos por necesidad de mercado.-** (Plazo de 05 años). Se contrata con la finalidad de atender incrementos ocasionales de la producción que tienen sus causas en las oscilaciones de la demanda en el mercado que hace que el personal sea insuficiente.
- **Contratos de reconversión empresarial.-** (Plazo de 02 años).- Se produce cuando el empleador ha decidido cambiar la modalidad de permanecer en el mercado. Es una suerte de mutación en la forma de prestar los servicios empresariales que requiere de un periodo de adaptación.
- **Contratos ocasionales.-** (Plazo de 06 meses a un año).- El plazo indica una condición resolutoria. Se trata de contratos donde el empleador contrata con un trabajador en razón de necesidades transitorias que no son las habituales en el centro laboral. El supuesto de la norma nos indica que se trata de un solo trabajador ya que el supuesto es la inexistencia de quien habitualmente pueda realizar esa labor.

a.2) **Por la causa de contratación.**

- **Contrato de suplencia.-** El empleador contrata a un trabajador con la finalidad de reemplazar en forma temporal a otro trabajador. El contrato de trabajo se extingue cuando el trabajador titular se reincorpora al centro de trabajo.
- **Contrato de obra o servicio específico.-** Aquel contrato que dura hasta el fin de la obra o servicio, su duración será la que resulte necesario, lo que permite se practiquen las renovaciones para llegar al término de la obra o servicio.
- **Contrato de emergencia.-** Con este contrato se tratan de cubrir necesidades que se han generado en el caso fortuito o la fuerza mayor, por lo cual su duración ha de coincidir con la duración de la emergencia.
- **Contrato de causa abierta.-** Estos contratos no tienen plazo máximo.
- **Contratos a plazo determinado:**
 - **Contratos Intermitentes.-** No tienen plazo
 - **Contratos de temporada.-** No tienen plazo

b) **Relación indirecta entre el empleador y el trabajador a través de otro.**

Lo que se denomina mecanismo de **intermediación** laboral que comúnmente se conoce como **services** y en segundo lugar la **tercerización** también conocida como “outsourcing”

2.4.6. Desnaturalización de los Contratos

a). Desnaturalización

La desnaturalización implica aquella acción por la que se alteran las propiedades o condiciones de algo, vale decir cuando se desvirtúa. Ello significa que algo que nace como “A” pero por diversas se convierte o transforma en “B”. Luego la desnaturalización implica que la situación “A” va perdiendo, por distintas circunstancias, la esencia o cualidades que le permitan ser tal, estas se van desgastando y diluyendo hasta que pierde la calidad de “A”, desembocando en una situación diferente “B”.

b). Simulación

Es entendida como una divergencia consciente entre la declaración y la voluntad, llevada a cabo mediante acuerdo entre las partes de un negocio, con la intención de engañar a terceros, a la vez que se persigue un fin ilícito. Esta puede ser de dos tipos según los artículos 190, 191 y 192 del Código Civil. Absoluta y relativa. En la primera, las partes aparentan la constitución un vínculo entre ellas, allí donde no existe vínculo alguno. En la segunda, hay una relación jurídica disimulada tras la cobertura de otra simulada, de naturaleza distinta o en la que se hace constar la participación de sujetos o se consigna datos falsos. En el caso de la absoluta, la consecuencia jurídica es la nulidad del acto toda vez que no hay voluntad de las partes que lo sustente, mientras en la segunda, la invalidez es respecto del elemento falso adoptándose en su sustitución el verdadero siempre que sea lícito.

c). El Fraude

El fraude pretende dar indebida cobertura legal a un supuesto toda vez que la norma aplicable al caso es otra. Se busca así beneficiarse de los efectos de una ley cuya aplicación no correspondería. De advertirse esta situación irregular, la ley defraudada surtirá sus efectos.

La simulación y el fraude a la ley son conceptos del campo natural del Derecho Civil, su empleo en el Derecho del Trabajo puede resultar a veces incorrecto. Porque, normalmente, en el ámbito laboral se habla de desnaturalización para referirse indistintamente a casos de simulación y/o fraude a la ley, inclusive algunas normas de la materia van en esta línea, del mismo modo, la jurisprudencia no escapa a dichas confusiones.

2.4.7. Los Principios Laborales para la Desnaturalización.

Los principios son líneas directrices que informan algunas normas e inspiran directa o indirectamente una serie de soluciones por lo que pueden servir para promover y encauzar la aprobación de nuevas normas, orientar la interpretación de las existentes y resolver los casos no previstos.

Las funciones de los principios.

- 1.- Informativa, sirven de parámetro para la creación de nuevas normas así como para evitar que las futuras normas resulten incoherentes con el sistema al cual se aplican.
- 2.- Interpretativa, ya que se trata de normas que orientan el pensamiento jurídico en el ámbito laboral y permiten aplicar los criterios y métodos de interpretación en atención al aseguramiento de los derechos del trabajador y de la eficiencia del sistema.
- 3.- Normativa, debido a que desempeñan labores de fuentes supletorias ante las deficiencias de la legislación y los vacíos que se presenten ante casos concretos por resolver.

a). El Principio de Primacía de la Realidad

Este principio opera cuando se produce una discrepancia entre los hechos y aquello que ha sido declarado en los documentos, en todo tipo de formalidades. En tal caso, se ha de preferir lo que sucedió en la realidad siempre.

Este principio también es llamado de veracidad, y es uno de los más conocidos en el mundo del Derecho Laboral, pero, no cuenta con un amplio desarrollo normativo que se esperaría, sino más bien ha sido varias veces formulado mediante manifestaciones doctrinarias y pronunciamientos jurisprudenciales del Poder Judicial, así como del Tribunal Constitucional.

Forma parte del precepto rector tuitivo del contrato de trabajo, por lo que su aplicación o ejercicio no podría estar limitado a su reconocimiento normativo. No obstante la Ley N° 28806-Ley General de Inspección del Trabajo, establece que representa un precepto rector del funcionamiento y actuación del Sistema de Inspección del Trabajo y que se aplica teniendo en cuenta que "en caso de discordia entre los hechos constatados y los hechos reflejados en los documentos formales debe siempre privilegiarse los hechos constatados".

La verdadera esencia del principio de la primacía de la realidad, es la protección de los contratos de trabajo y de los derechos y beneficios que derivan de este, que en ningún caso- aun mediando la manifestación de la voluntad del trabajador- podrían ser vulnerados. De esta manera, la existencia del principio referido, en el sistema jurídico laboral se funda en la necesidad de que las autoridades cuenten con mecanismos para determinar causales de

laboralidad y la verdadera naturaleza de los beneficios y/o condiciones otorgadas al trabajador, independientemente de que se encuentren encubiertas por el empleador bajo formalidades fraudulentas con la finalidad de reducir sus costos laborales.

La gran mayoría de contratos de trabajo es de adhesión, en el que el trabajador se sujeta a las condiciones laborales que el empleador establece. Sin embargo, ello no significa que por el simple hecho de contarse con la manifestación de la voluntad del trabajador, la prestación del servicio sea válida en los términos pactados. En muchas ocasiones los trabajadores se ven obligados a aceptar condiciones de trabajo u otros beneficios en la forma fraudulenta o de simulación que el empleador dispone, sin que exista coincidencia entre los hechos reales y los documentos formales, lo que desnaturaliza la relación de trabajo.

Formas que se pueden presentar para la desnaturalización.

- Para determinar la existencia de un contrato de trabajo deberá analizar si coexisten los tres elementos del mismo en los hechos, es decir, si aparecen la prestación personal, la subordinación y la remuneración.
- Para determinar si se ha desnaturalizado un contrato de locación de servicios no debe existir forma alguna de subordinación, pues de haberlo estaríamos frente a un contrato de trabajo.
- Para el caso del trabajo por sobretiempo u horas extras. De existir trabajo fuera del horario determinado sin que se deje constancia de ello, se entenderá que se ha otorgado de manera tácita.
- En el caso de las modalidades formativas laborales, se sabe que no hay relación laboral, pero puede suceder que se emplee esta figura precisamente para evitar la existencia de la relación laboral.

b). El Principio de la Continuidad de la Relación Laboral

En materia laboral no se puede usar la nomenclatura civilista en la cual se protegen los intereses de las partes, sino más bien un esquema distinto en el cual el empleador y el trabajador ponen fin a la relación laboral solamente cuando se produzca circunstancias que hagan imposibles o incompatibles las relaciones entre las partes. Desde esta perspectiva, la relación laboral continua en tanto el trabajador no manifieste en la forma prevista por la ley su voluntad de extinguir el contrato de trabajo, así como el empleador no podrá dar por terminada la relación laboral, a no ser por una causal establecida también por la ley.

3. Los Obreros Municipales

3.1. Concepto de Obrero.

Si recurrimos a un diccionario básico, encontramos que obrero se designa a aquella “persona que tiene por oficio hacer un trabajo manual o que requiere esfuerzo físico como empleada de otra persona, en especial en una industria o en el sector de la construcción”.

Guillermo Cabanellas en su Diccionario Jurídico indica que el término obrero se refiere al “trabajador manual retribuido”.

Nótese en ambos conceptos, el común denominador es: trabajo manual o de esfuerzo físico. Lo manual nos orienta a algo ejecutable, sencillo, fácil. Lo segundo implica que existe mayor preponderancia de un despliegue físico en la labor a cumplir, porque basta tener las herramientas para ejecutarlas por la propia locomoción (fuerza) del cuerpo humano. Ejemplo barrido de calles, mantenimiento de jardines o áreas verdes. De ambos elementos podemos inferir que no se requiere contar con una preparación académica u ostentar grado alguno para poder hacer la labor de un obrero.

El mismo autor se refiere al obrerismo como el “régimen social, ya que por predominio de lo económico o de lo político, en que los obreros o trabajadores manuales ejercen el poder o influyen decisivamente en él, como productores de la riqueza y por sus organizaciones eficientes. De ahí podemos hablar, de movimientos obreros que han marcado hitos y logros al arrancar con sangre derechos del bloque capitalista.

El movimiento obrero es un movimiento político en el que los trabajadores con salario se asocian, “temporal o permanentemente, con fines profesionales o también políticos, pero siempre en función de su naturaleza obrera”, es decir, de su condición de “persona que vende su fuerza de trabajo a otra llamada capitalista, que posee los medios de producción y que es también dueña de los bienes producidos.

3.2. Orígenes del Movimiento Obrero en el Contexto Mundial.

Sin duda, nos debemos remontar para buscar los orígenes del movimiento obrero a la sociedad inglesa cuna de las revoluciones industriales, que provocó la lucha de las máquinas frente a la fuerza manual del obrero en las grandes industrias. Como se ha dicho en la evolución del trabajo, la aparición de máquinas ha generado que el trabajo se lleve a cabo en ciertas condiciones infrahumanas, con sobre tiempos en la jornada de trabajo, el desempleo producto de la aparición de las máquinas que poco a poco reemplazaba la fuerza del trabajador, y que indudablemente ha provocado que los pequeños artesanos pierdan presencia en el mercado laboral y por ende su riqueza, y que por el contrario aquel que tenía el capital a su disposición se convertía en el omnipotente dueño de la fuerza de trabajo, de los medios de producción y de

sus ganancias. El mal a derrotar era el capitalismo representado por las grandes industrias frente a la clase trabajadora que provenía de estratos sociales bajos, naciendo así el concepto de socialismo, como una corriente opuesta al capitalismo donde Karl Marx y Federico Engels, en su condición de sociólogos refieren en sus textos para avocarse a la clase trabajadora en alusión a los obreros, haciendo su uso frecuente dentro de corrientes políticas como el marxismo, anarquismo, socialismo, comunismo y sindicalismo.

3.3. La Prevalencia del Trabajo Manual sobre lo Intelectual.

La nota característica, para distinguir al obrero reside en que en ella existe mayor despliegue físico sobre lo intelectual, la labor del obrero no requiere una alta especialización ni reunir grados académicos, sino basta que tenga la habilidad e ingenio de hacer una tarea, que por su carácter rutinario se especializa, caso de los trabajadores de limpieza pública y los jardineros, los abanderados en este sector. En consecuencia, al referirnos al obrero municipal concluimos que se trata de aquel trabajador cuyo empleador es la Municipalidad (entidad estatal) y que hace labores manuales en ciertas áreas específicas de prestación de un servicio público, este último es la razón de ser de un gobierno municipal que nace como una respuesta a la necesidad que tienen los seres humanos que viven dentro de una colectividad, las cuales son satisfechas por el sector público a través de acciones y tareas que lleva a efecto la administración pública.

El obrero no es una categoría propio del sector privado- a pesar que nació en las grandes industrias- sino también se hace presente en el sector estatal como se advierte de la Ley N° 8439 del 20 de agosto de 1936, que estableció el derecho a la indemnización de los obreros eventuales dentro de las mismas empresas de quince días de salario por cada año de servicios en caso de despido y muerte. Posteriormente la Ley N° 9555 del 14 de enero de 1942, hace extensivo a los obreros que prestan servicios en las Municipalidades Provinciales y Distritales los beneficios contemplados en el referido dispositivo. Luego, siguió esa misma línea el Decreto Supremo N° 010-78-IN, del 12 de mayo de 1978, que expresó que los obreros que prestaban sus servicios en los Concejos Municipales se encontraban sujetos al régimen de la actividad privada. El reconocimiento de ciertos derechos laborales a los obreros en general ha ido de manera progresiva en cada sector estatal.

En el aparato estatal existió una marcada diferencia entre empleado público y obrero, el primero proviene de la Ley N° 11377- Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, reglamentado por el Decreto Supremo N° 522 y el segundo de la Ley N° 4916-Ley que regulaba los derechos de los trabajadores pertenecientes al régimen de la actividad privada- a tal punto que en el plano del Seguro Social se tuvo para cada categoría-Seguro Social del Empleado y Seguro Social Obrero.

3.4. El Obrero en la Administración Pública

La administración pública se concibe como el conjunto de órganos dependientes del Poder Ejecutivo que se encarga de planear, organizar y dirigir y controlar las actividades tendientes a la satisfacción de las necesidades de los gobernados¹⁰.

La administración pública se clasifica según el área donde se desarrolla en;

Administración General.- Comprende a todas las dependencias ministeriales, las instituciones públicas y las empresas estatales.

Administración Regional.- Abarca los gobiernos regionales y las departamentales.

Administración Local.- Abarca el área de los gobiernos provinciales y distritales.

Todos los asuntos relacionados con la administración del Estado caen en manos del Poder Ejecutivo que se hace cargo de la administración estatal o pública, donde la ejecución de sus funciones es necesaria para desarrollar los servicios públicos.

En toda administración requiere de un programa de acción que le garantice éxito, dicho programa engloba una organización técnica y un personal fundado en el mérito e idoneidad moral¹¹.

Luciano Parejo, en términos constitucionales, señala que existe “una perfecta ecuación entre Administración Pública y función pública (ya que) la segunda representa en su conjunto, el elemento personal de la primera”¹². De ello se desprende que la Administración Pública no es nada sin el recurso humano, porque justamente de dicha función se hacen cargo los servidores públicos para poner en movimiento el aparato estatal que le conducirá a cumplir con su fin último de servicio al interés general.

Los servicios prestados por el Estado requieren de mayor dosis de elementos que le hagan comprensibles y aceptables por la colectividad¹³, porque su propia naturaleza difieren de aquellas que presta el sector privado, y por su carácter exclusivo debe reunir ciertas características como eficiencia, economía, ética y honestidad.

¹⁰ SORIA DEL CASTILLO, Betty. Diccionario Municipal Peruano, INICAM, Edición 2007, Lima, p. 16.

¹¹ PATRON FAURA, Pedro, Legislación Peruana sobre empleados públicos y administración de personal, 8va Edición, Lima, 1970, p. 640

¹² PAREJO ALFONSO, Luciano. Prólogo al libro Constitución y empleo público (estudio y propuestas en relación a un régimen jurídico común), de Jorge Fondevilla Antolin, Comares, Granada, 2000, p. XIX.

¹³ Ibid

La prestación del servicio público requiere la participación del elemento humano que interviene de manera activa en la actividad estatal o función pública¹⁴ a pesar que fue absorbido por la maquinaria industrial y comercial llegando a ser considerado como un “engranaje más”¹⁵ en todo el proceso productivo. A partir de los estudios en ciencias sociales y la necesidad de obtener mayor rendimiento y mayor producción, obligó primero a las empresas privadas a tomar mayor interés y consideración al tema del personal siendo importante armonizar dos factores indispensables para el progreso y desarrollo de la productividad: el humano y el material, siendo el primero el más principal. Esa experiencia del sector privado fue imitándose en las entidades estatales en estos últimos años a fin de que el personal que sirve en las oficinas públicas sea visto con mayor sentido espiritual y social.

Patron Faura, indica que el elemento humano (servidor público) no está sujeta a leyes, reglas u operaciones matemáticas, el hombre tiene sus propios principios sociológicos y psicológicos, tiene sentimientos, aspiraciones, habilidad propia, cualidades, defectos, etc, que requiere de un trato especial, humano y digno.

Sobre la dignidad Nogueira Alcalá, refiere que es el rasgo distintivo de los seres humanos respecto de los demás seres vivos, la que constituye a la persona como un fin en sí mismo, impidiendo que sea considerada un instrumento o medio para otro fin, además de dotarlo de capacidad de autodeterminación consciente y responsable de su vida y que exige el respeto de ella por los demás¹⁶.

El Estado consciente que el recurso humano expresado en el funcionario o servidor público ha dado mayor énfasis y atención solo aquellos que cumplen labores al frente de las oficinas estatales (amanuense), y esto es parte de nuestra historia como se resumen a continuación;

Incanato.- El Incanato tuvo un pasado glorioso y de alto nivel cultural, donde las instituciones más importantes de la sociedad funcionaron eficazmente desde la época del Tahuantinsuyo, el imperio incaico en cuanto a la administración pública tuvo aspectos interesantes que destacar.

¹⁴ Conjunto de actividades que se realizan, a través de las entidades gubernamentales, para el cumplimiento de las funciones del Estado y las políticas de gobierno, para lo cual se cuenta con la investidura, competencias y atribuciones correspondientes, lo que implica deberes y derechos que son ejercidos por los funcionarios y servidores públicos”. Espinal Sante, José, Gestión de Personal en la Administración Pública, Manual de Consulta para funcionarios y servidores públicos, Real Editores, 2007, p. 13.)

¹⁵ PATRON FAURA, Pedro, Legislación Peruana sobre empleados públicos y administración de personal, 8va Edición, Lima, 1970, p. 640)

¹⁶ NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, Dignidad de la persona, derechos fundamentales, bloque constitucional de derechos y control convencional, consultable en: <http://www.crdc.unige.it/docs/articles/Dignidad>.

Según los cronistas, la organización del Imperio se asentaba sobre una poderosa y nutrida burocracia. Había muchos funcionarios y servidores que tenían atribuciones específicas. La población civil se vinculaba a la distribución de la población en grupos de diez y de sus múltiplos, al frente estaba un Jefe con denominación especial por ejemplo el Jefe de diez grupos de familia se llamaba "Chunca Camayocc". Los "Capac Upa" eran los gobernadores que representaba al Inca en cada una de las cuatro regiones o suyos y la reunión de estos formaban el Consejo Imperial.

Los "tucuyricocs" eran los que vigilaban que las órdenes fuesen cumplidas y actuaban como visitadores.

Los "Amautas", eran los maestros de los jóvenes nobles.

Los "Chasquis" estaban encargados de llevar las ordenes y encargos de un lugar a otro lugar, relevándose en cada trecho.

Los "Quipu Camayocc" eran los técnicos especializados que manejaban los quipus, que era un sistema para expresar cifras, estadísticas y acontecimientos. Todas estas autoridades serian escogidas por el Inca con un criterio de mérito y de aptitud, base de la meritocracia.

También existían los "Pudduc Ruan", que eran las personas ancianas mayores de 60 años incapacitados para el trabajo y por consiguiente llamados "viejos adormecidos". Es decir nuestros jubilados actuales.

Virreynato.- En el Virreinato, se implantaron muchas instituciones administrativas tomados muchas de ellas como moldes de la metrópoli: España con cierta adaptación a la modalidad y costumbre del pueblo americano, porque como sabemos en nuestro país ha tenido el Virreinato más importante de América, entonces, era lógico que su estructura administrativa se parecía a la madre patria.

El funcionario de más alto nivel era el Virrey, después de ello la Real Audiencia conformado por Oidores. Las autoridades administrativas eran los Gobernadores y los Corregidores (corregimientos).

Los intendentes gozaban de amplias facultades administrativas, políticas y judiciales, asumían la directa representación virreinal, tenían el control de los impuestos.

El gobierno de las ciudades estaban a cargo de los Cabildos (Alcaldes y Regidores) nombrados por el Virrey cada dos años.

También había ciertas dependencias administrativas u órganos como el Tribunal de Cuentas, El Tribunal del Consulado, El Resguardo, los recaudadores de Impuestos, la Casa de la Moneda. El personal de empleados de tales organismos se les denominaba genéricamente de la "Real Hacienda" en cuyo favor se dictó el 08 de febrero de 1803, una Real Orden otorgándoles beneficios especiales de jubilación. Esta disposición real sirvió como antecedente histórico y de fundamento, para la Ley de 22 de Enero de 1850-Ley General de Cesantía y Jubilación, promulgada por Castilla.

La República. - En la época republicana, a partir del gobierno de Bolívar quien 1824 expide un Decreto donde se establecía que en la provisión de los cargos públicos debía tenerse en cuenta la idoneidad y mérito del propuesto. En 1880 don Nicolás de Piérola también emite un Decreto Supremo que condicionaba el goce de la cesantía y jubilación de los empleados públicos al "merito comprobado". Ambos decretos se constituyen las más remotas del sistema de mérito en el sistema republicano. En 1850 Castilla promulga la Ley General de Cesantía y Jubilación, posteriormente en 1873 en el gobierno de Manuel Pardo se dicta una Ley que declaraba en uno de sus artículos los puestos públicos en comisión, afectando así la posibilidad de los empleados públicos de conservar sus empleos y seguir una carrera administrativa aunque fuera en forma empírica.

En noviembre de 1931, la Junta Nacional de Gobierno presidida por David Samanez Ocampo, expidió el Decreto Ley N° 7455, por el que se precisaba que mientras se dicte el Estatuto de Servicios Públicos, se establecía la estabilidad de los puestos públicos fijándose las únicas causales por las que podían ser separados los empleados del Estado. En esta parte los primeros intentos de expedir una norma especial para regular al personal adscrito a la administración pública. Desafortunadamente dicho Decreto Ley no fue ratificado por el Congreso Constituyente de esa época.

La promulgación de la Ley N° 8435 de julio 1936 que acordó que todos los servidores del Estado los goces de cesantía, jubilación y montepío, agudizo la necesidad de contar con un Estatuto que definiera los derechos y obligaciones de los servidores, precisando el régimen de administración de dicho personal, el cual finalmente se materializo con la Ley N° 11377-Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, reglamentado por el Decreto Supremo N° 522 dados en el gobierno del General Manuel Odria.

A partir de ello en agosto de 1958 se crea por Decreto Supremo el Instituto Peruano de Administración Publica-IPAP que tenía la finalidad de capacitar a los funcionarios públicos. Luego en 1964 esta dependencia administrativa fue transformada en la Oficina Nacional de Racionalización de la Administración Publica-ONRAP y en diciembre de 1968 se modificó su estructura denominándose Escuela Superior de Administración Publica-ESAP.

Para el año 1969 el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, dicto un Decreto Supremo creando una Comisión de Funcionarios especializados en la materia encargada en formular un proyecto de nueva Ley del Servicio Civil, y al año siguiente se expide el Decreto Ley N° 18160 que estableció la Clasificación de Cargos en la Administración Publica, los cuales se constituyen los primeros pasos para lograr una autentica mejora del sistema de personal.

El 11 de diciembre de 1973 a través del Decreto Ley N° 20316 se crea el Instituto Nacional de Administración Publica-INAP a quien se le encargo la elaboración de un proyecto de ley de carrera administrativa el mismo que sirvió de base para la nueva Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Publico, normado por el Decreto Legislativo N° 276 aprobado en el año 1984. Finalmente por Ley N° 25607 del 19 de julio 1995 se declara la disolución del INAP transferencias sus funciones y competencias a las entidades del sector público y la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta decisión es calificada como errada¹⁷, porque genera retroceso en el desarrollo de la tecnificación y modernización de la Administración Publica.

Las iniciativas surgidas durante el gobierno militar no fueron aprobadas en su oportunidad, y al retorno de la democracia y la aprobación de la Constitución Política del año 1979, se da un nuevo giro en materia del personal de la administración pública, que hasta la fecha estaba sustentada en el régimen estatutario o unilateralista que significaba un reconocimiento de la capacidad absoluta y exclusiva del Estado para la constitución, regulación y establecimiento de los contenidos de la relación laboral. Así la noción de estatuto identificaba a un conjunto normativo destinado a regir la relación de empleo público, su objeto y contenido, las formas de organización, desarrollo, modificación y extinción de dicha relación jurídica¹⁸. Esta teoría en nuestra legislación lo podemos apreciar en la Ley N° 11377, dejada de lado por la Constitución de 1979, para dar paso a la tesis contractualista que se plasma en el Decreto Legislativo N° 276 aprobado en abril de 1984 y posteriormente en 1990 su reglamento mediante el Decreto Supremo N° 005-90-PCM, ambas vigentes hasta la fecha. La tesis contractualista sostiene que las personas que tienen relaciones laborales con el Estado cuentan con los mismos derechos constitucionales que los trabajadores del sector privado. Pero el Estado busca imprimir en sus relaciones el ideal de consolidar y mantener una Administración Publica moderna, jerárquica, profesional, unitaria, descentralizada y desconcentrada, basado en el respeto al Estado de Derecho, los derechos fundamentales y la dignidad de la persona humana, el desarrollo de los valores morales y éticos, y el fortalecimiento de los principios democráticos para obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal y el logro de una mejor atención a las

¹⁷ OCHOA JARA, Juan Luis. Legislación Laboral para trabajadores de la Administración Publica, Edición 2000, Cusco. P. 381),

¹⁸ BALBIN TORRES, Edgardo. Unilateralismo y negociación colectiva en la Administración Publica. Fondo Editorial de la PUCP. Lima, 2005, p. 19 y ss.

personas, y para dicho propósito crea la noción del servicio civil, que es una noción omnicompreensiva que abarca no solo a los trabajadores de la vieja carrera administrativa, sino además a los trabajadores regidos por otras normas de índole laboral¹⁹. El Estado siempre tendrá entre sus deberes principales velar por el bienestar de todas las personas, lo que supone brindar una serie de servicios los que se engloban en el interés público, que es un servicio tan particular que tiene deberes y derechos diversos a los que puede tener los trabajadores del sector privado donde el fin último no es el interés público, sino la generación de la plusvalía en beneficio de los empleadores²⁰ y que tengan calidad humana²¹. El ejercicio de la función pública requiere una mística, casi apostólica, de entrega y de vocación de servicio, desinteresado y patriótico, para ello se requiere mucha voluntad y una dosis de entusiasmo e idealismo.

La última reforma de la carrera administrativa y el empleo en el Perú se gesta durante el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua (2001), al haber creado una Comisión Multisectorial mediante Decreto Supremo N° 004-2001-TR, que en su informe final arrojó un diagnóstico situacional de los servidores públicos a dicho año, y entre sus conclusiones se destaca, primero la inexistencia de una base de datos única que integre a todos los servidores públicos, siendo imposible tener idea de quienes y cuantos eran y cómo estaban distribuido; segundo, existencia de una dispersión de conceptos remunerativos, y una tercera, la presencia de una diversidad de modalidades de empleo público.

En base a dicho informe se gesta la Ley N° 27185-Ley Marco del Empleo Público (2004) clasificó a los servidores públicos de manera transversal a todas las modalidades de contratación con el Estado existentes a dicha fecha, así como generar cinco proyectos de ley; Ley de la Carrera del Servidor Público, Ley de Funcionarios Públicos y Empleados de Confianza, Ley del Sistema de Remuneraciones del Empleo Público, Ley de Gestión del Empleo Público y Ley de Incompatibilidades y Responsabilidades. Igualmente, se creó el Consejo Superior del Empleo Público, empero, lamentablemente, el paquete de dispositivos legales no fueron aprobados, tampoco entro en funcionamiento el referido Consejo Superior a falta de voluntad política del gobierno de turno.

Recién el año 2008 en atención de la delegación de facultades al Poder Ejecutivo se expide el Decreto Legislativo N° 1023 que crea a la Autoridad Nacional del Servicios Civil, ente rector de

¹⁹ QUISPE CHÁVEZ, Gustavo. Régimen Laboral de los trabajadores públicos. Soluciones Laborales. Gaceta Jurídica S.A. 1ra. Edición. Lima , 2011 p. 37.

²⁰ Ibid.

²¹ Conjunto de virtudes que destacan la personalidad-Generosidad, modestia, nobleza de alma, comprensión, idealista, capacidad de reconocimiento, tino, dignidad, lealtad, honestidad. Ochoa Jara, Juan Luis. Legislación Laboral para trabajadores de la Administración Pública, Edición 2000, Cusco. P. 384.

Gestión de Recursos Humanos con potestades sobre los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), luego se expide el Decreto Legislativo N° 1024 que crea el Cuerpo de Gerentes Públicos para reunir a los profesionales altamente capacitados a ser destinados a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, así como el nacimiento del CAS a través del Decreto Legislativo N° 1057, paquetes normativos que obedecieron en relación al acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos. Durante estos vaivenes del empleo público, las normas sobre tope remunerativos impulsadas durante el gobierno de Toledo, y ajustada por el presidente García determinaron el inicio de la huida de los profesionales talentosos de la Administración Pública, por considerarse mal pagados, que provocó la dación del Decreto de Urgencia N° 051-2011 que autorizó la contratación del personal altamente calificado que ingresarían al Estado si concurso público, cuyo tope remunerativo mínimo era de S/. 15, 600.00 mensual y que podían alcanzar hasta S/. 25,000.00.

En la actualidad ya se cuenta con la Ley N° 30057-Ley del Servicio Civil, y su Reglamento aprobado con Decreto Supremo N° 042-2014-PCM ambas vigentes cuya implementación es paulatina. Este dispositivo se erige como la reforma del Estado más importante durante los últimos 30 años, porque está orientado a uniformizar el sistema laboral de la Administración Pública, siendo su función principal fusionar los regímenes laborales de la Administración Pública normado por el Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728 y el Contrato Administrativo de Servicios normado por el Decreto Legislativo N° 1057.

Se ha hecho un resumen sobre el devenir legislativo del servidor público a lo largo de nuestra historia, y el común denominador es que están orientados básicamente al trabajador, que generalmente labora al frente de las oficinas, que tomó la denominación de empleados públicos desde nuestra época republicana, pero que coexistió con los obreros eventuales que estaban diseminados en todo el aparato estatal. Es más sus derechos y beneficios laborales fueron otorgados de manera progresiva. No obstante por el solo hecho de tener como empleador al Estado les convertía como servidores públicos pero no han tenido cabida en las normativas propias de la administración pública, a consecuencia, de que por su propia naturaleza de su trabajo no estaban llamados a cumplir con las exigencias propias del mérito (concurso público) y por ende no podría estar inmerso dentro de una carrera administrativa que implicaba una progresión vertical.

Como se advirtió los “obrerros eventuales” no tenían una regulación propia, cada entidad estatal cumplía con las disposiciones generales en lo que les correspondía, pero a medida que el aparato estatal, iba en crecimiento con la creación de ministerios y otras dependencias públicas en sus correspondientes Leyes Orgánicas ya comprendía algunos escasos derechos de estos obreros.

A partir del año 1990 a raíz del Gobierno de Reestructuración Nacional de Alberto Fujimori Fujimori, el Estado tratando de imitar los logros alcanzados en eficiencia y productividad sobre la base de manejo de personal del sector privado, dio inicio a la implementación del régimen de la actividad privada en muchas dependencias estatales estratégicas como la SUNAT, ADUANAS entre otros, que coexistían con el régimen común del Decreto Legislativo N° 276, así paulatinamente se propagaron a muchas dependencias y ministerios que llegaron a contar con personal sujetos a dos regímenes laborales distintos.

En el caso de las Municipalidades, no se contaba con una Ley Orgánica de Municipalidades hasta 1983, donde se aprueba la primera Ley Orgánica de Municipalidades, que consagró la elección del Alcalde y sus regidores vía el voto popular, dejando por desterrado las designaciones directas a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, así como dejar de pertenecer al Ministerio del Interior, es decir, se convirtió en un organismo autónomo. En esta Ley en su Art. 52° se contempló que los funcionarios, empleados y obreros, así como el personal de vigilancia son servidores públicos sujetos exclusivamente al régimen laboral de la actividad pública, y tienen los mismos deberes y derechos de los del gobierno central de la categoría correspondiente.

Así se daba inicio a un panorama legislativo nuevo que a la larga se tornó pernicioso para el caso de los obreros como se podrá advertir más adelante.

3.5. Antecedentes Legislativos del Régimen del Obrero Municipal.

Una normativa propia o especial de las Municipalidades nace luego largos años de trajinar, pues como se tiene del segundo considerando del Decreto Ley N° 18017 del 5 de diciembre de 1969²² esta se venía elaborando y proponiendo ante la opinión pública antes de su promulgación, en paralelo con el proyecto de Ley Electoral Municipal. Esta iniciativa que nace en el seno del gobierno militar, no ha sido promulgada dentro de dicho régimen, probablemente por una serie de factores, entre ellas las políticas, traducidas en el hecho de no desprenderse del manejo de estas instancias político-administrativa, sumado al arraigado centralismo limeño que trato de manejar a las municipalidades conforme a sus programas políticos, ya que como se sabe los gobiernos locales orgánicamente dependían del Ministerio del Interior, no siendo menos cierto que muchos alcaldes provenían del seno castrense, porque el Alcalde era designado tratándose del Concejo Provincial con aprobación del Consejo de Ministros con Resolución Suprema refrendada por el Ministro del Interior, y para el caso de los Concejos Distritales la designación del Alcalde corría a cargo del Prefecto Departamental a través de la Resolución Prefectural.

²² Decreto Ley N° 18017 que establece normas para la designación de los nuevos concejos municipales

Transcurrieron más de una década para que finalmente luego del retorno del gobierno democrático-luego de la promulgación de la Constitución Política del año 1979- que insertara las primeras bases de la tan anhelada descentralización y regionalización del aparato estatal.

Siendo Presidente de la Republica el Arq. Fernando Belaunde Terry-segundo mandato- se promulga la Ley N° 23853-Ley Orgánica de Municipalidades, que destierra las designaciones de los Alcaldes de manera directa por parte del ejecutivo, para dar pie a que su elección sea mediante voto popular.

En plano normativo el Decreto Supremo N° 010-78-IN del 12 de mayo de 1978, estableció lo siguiente;

“Los trabajadores obreros al servicio de los Concejos Municipales de la República son servidores del Estado sujetos al régimen de la actividad privada”

Este Decreto Supremo sirvió para garantizar legalmente y aplicar a los obreros la legislación correspondiente a la actividad privada y no la propia del sector público, en razón que ésta se encontraba reservada para quienes ostentaban la calidad de funcionarios o empleados.

Originalmente la situación de los obreros municipales se resolvía con la aplicación de las Leyes N° 8439 del 20 de Agosto de 1936, Ley N° 9555 del 14 de Enero de 1942, Ley N° 13842 del 12 de Enero 1962 y posteriormente el Decreto Ley N° 21396 del 20 de Enero de 1976, que en lo que resulta pertinente estipulaba, respectivamente que;

La compensación por Tiempo de Servicios para los obreros es de 15 jornales íntegros por cada año trabajado. Ley N° 8439 del 20 de Agosto de 1936.

El referido dispositivo hace extensivo a los obreros que prestan sus servicios en general al Estado y en las Municipalidades Provinciales y Distritales y Sociedades de Beneficencia de Lima y Callao, los beneficios concedidos por el Artículo 3° de la Ley N° 8439(jornales por cada año trabajado).

Luego se eleva la Compensación de quince a treinta jornales por año trabajado mediante la Ley N° 13842 del 12 de Enero 1962.

La Compensación por Tiempo de Servicios de los trabajadores obreros, se calculara a razón de treinta jornales o su equivalente por año o fracción no menor de tres meses con sujeción a lo establecido por la Ley N° 13842 y el Artículo 5° del Decreto Ley N° 21116”. Decreto Ley N° 21396 del 20 de Enero de 1976.

Siguiendo el orden cronológico de la normatividad sobre el asunto, nos encontramos que el 06 de marzo de 1984 se promulga el Decreto Legislativo N° 276, denominado Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, que regula el ingreso, derechos y deberes que corresponde a los servidores públicos comprendidos dentro de la "carrera administrativa" que como su nombre indica no involucra ni comprende a quienes no cumplen funciones de administración, como es el caso de los obreros municipales, interpretación suficiente para definir la situación de estos como parte del personal no incurso dentro de los alcances de la legislación sobre los servidores públicos. Sin embargo, dicho Decreto Legislativo consigna claras disposiciones de las que se deduce que los obreros no son ni pueden ser parte de su regulación y así se desprende de lo dispuesto por lo Artículo 8° y 9°:

Artículo 8°.- La carrera administrativa se estructura por grupos ocupacionales y niveles. Los cargos no forman parte de la Carrera Administrativa. A cada nivel corresponderá un conjunto de cargos compatibles con aquel, dentro de la estructura organizacional de cada entidad.

Artículo 9°.- Los grupos ocupacionales de la Carrera Administrativa son: Profesional, Técnico y Auxiliar.

a.- El Grupo Ocupacional está constituido por servidores con título profesional o grado académico reconocido por la Ley Universitaria.

b.- El Grupo Técnico está constituido por servidores con formación superior o universitaria incompleta o capacitación tecnológica o experiencia técnica reconocida.

c.- El Grupo Auxiliar está constituido por servidores que tiene instrucción secundaria y experiencia o calificación para realizar labores de apoyo.

La sola tenencia de título, diploma, capacitación o experiencia no implica pertenencia al Grupo Profesional o Técnico, si no se ha postulado expresamente para ingresar en él.

Como se puede apreciar, los obreros al servicio del Estado en general y de las Municipalidades en particular, no tienen cabida dentro de la estructura que organiza este dispositivo para la carrera administrativa, pues no pueden ser comprendidos dentro de los grupos ocupacionales profesional, técnico o auxiliar y ello guarda correspondencia con el ámbito dentro del que se desarrolla la norma, que no es otro que el de la CARRERA ADMINISTRATIVA, que por las condiciones que se le fijan está definido para los trabajadores de la administración, mas no para aquellos en los que la naturaleza de su labor exige la preeminencia del despliegue del esfuerzo físico sobre lo intelectual.

El mismo Decreto Legislativo N° 276, se encarga de consignar en forma explícita que "el personal obrero al servicio del Estado se rige por las normas pertinentes". Así lo declara la

parte final de la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final del mencionado texto legal, con lo que no admite duda de ninguna naturaleza, y se reconoce la vigencia del Decreto Supremo N° 010-78-IN, y las normas precitadas, que determina que los obreros municipales deben estar sometidos a las normas del régimen laboral de la actividad privada.

3.6. Cambio de status jurídico de los obreros municipales en la Ley Orgánica de Municipalidades del año 1984.

El 28 de mayo de 1984 se promulga la Ley N° 23853-Ley Orgánica de Municipalidades, expedida a solo tres meses después del Decreto Legislativo N° 276. Esta Ley Orgánica de Municipalidades en su Artículo 52° estableció que:

“Los funcionarios, empleadores y obreros, así como el personal de vigilancia de las Municipalidades son servidores públicos sujetos exclusivamente al régimen laboral de la actividad pública y tienen los mismos deberes y derechos de los del Gobierno Central de la categoría correspondiente.

Cada Municipalidad elabora su escalafón de personal de acuerdo con la legislación vigente y homologa sus remuneraciones, con arreglo al Artículo 60° de la Constitución”.

Esta disposición constitucional, sin embargo, no ha cumplido su propósito debido a que a partir del año 1985, se emitieron una serie de dispositivos que lejos de ordenar la estructura remunerativa del personal al servicio del Estado, empeoró la misma, cuyos estragos a la fecha se percibe en los servidores del régimen del Decreto Legislativo N° 276.

Este desconocimiento implícito del régimen al que se sujetaban los obreros municipales, ha causado perjuicios graves, pues su aplicación permite el desconocimiento de sus derechos, así como la mantención de un doble status jurídico, según sea el criterio dominante de la administración municipal, lo que genera inseguridad y caos jurídico para este sector de trabajadores que ha provocado la judicialización de pretensiones de índole económico.

En efecto, pese a la manifiesta imposibilidad de asimilar a los obreros al régimen de la carrera administrativa del sector público nacional, algunas municipalidades han dispuesto que se les aplique las normas correspondientes a este sector, con lo que han impuesto condiciones que significan desconocimiento de derechos como la compensación de tiempo de servicios, gratificaciones, etc.

A mayor abundamiento de razones y razonamientos de orden legal sobre la condición de los obreros municipales se tiene los siguientes;

a.- La Ley N° 11377 conocida como Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, hace casi medio siglo, hizo el deslinde de los ámbitos que correspondían a los empleados y a los obreros al

servicio del Estado, puesto que excluyo expresamente de sus regulaciones a los obreros, puesto a estos correspondía Leyes específicas, vale decir, N° 8439 y demás conexas y complementarias.

b.- El ex Instituto Nacional de Administración Pública, ente regulador netamente a la administración del aparato público, adoptó el criterio que los obreros municipales están sometidos al régimen de la actividad privada, criterio que se mantuvo aún mucho tiempo después de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Municipalidades tal como consta del Oficio N° 1003-93-INAP/DNP, emitido por la Dirección Nacional de Personal, en el que se expone que “los trabajadores obreros no comprendidos en la Carrera Administrativa y mientras no se reglamente el Art. 52° de la Ley Orgánica de Municipalidades, a los obreros se les aplica las normas vigentes para la actividad privada, tal como lo establece el Decreto Legislativo N° 650”

c.- El Artículo 52° de la Ley Orgánica de Municipalidades, es contradictorio en sí mismo, pues mientras por un lado establece que los obreros municipales están sujetos exclusivamente al régimen laboral de la actividad pública, vale decir el de la carrera administrativa, a renglón seguido en su primer párrafo in fine, dispone que estos mismos obreros municipales, “tienen los mismos deberes y derechos de los del gobierno Central...” lo que es absolutamente contraproducente e imposible, puesto que los obreros al servicio del Estado, tienen definitivamente establecido su status dentro del régimen privado.

3.7. Panorama legislativo a junio del 2001. Aportes del Congreso Nacional para el retorno al régimen laboral de la actividad privada.

Para la presente investigación es preciso a evaluar las razones que tuvo la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República para presentar un proyecto de ley el año 1998, el Proyecto de Ley N° 2762/96-CR, encabezados por el Congresista Javier Velásquez Quesquen, Daniel Estrada, Jorge del Castillo entre otros, el cual ha tenido sus frutos con la expedición de la Ley N° 27469, que claramente determina que los obreros municipales se regulan con las normas del régimen de la actividad privada.

El Dictamen recaído en la iniciativa legislativa resalta lo siguiente;

- Uniformizar en las Municipalidades de la Republica el reconocimiento de un régimen laboral único para los trabajadores obreros, al existir legislación impicante que por ser tal perjudicaría a este sector laboral, y en los hechos hay municipalidades que otorga derechos sujetos al régimen de la actividad privada, mientras otros, lo hacen sometiéndole a las normas del régimen público.

- En cuanto a las condiciones laborales y los conflictos que se daban eran en menor medida, porque en la mayoría de los casos, existía similitud de derechos con los empleados y por otro, que las diferencias provenientes de la naturaleza de la labor desplegada, eran resueltas con arreglo a los procedimientos de carácter administrativo de cada municipalidad y en pocas veces por la absolución de consultas por parte del INAP.
- En el plano pensionario era imposible acogerlos al decreto Ley N° 20530, ampliamente favorable para los obreros, pues este mecanismo pensionario fue creado para los empleados identificado como tales, produciendo una lesión en los derechos que les correspondía.

3.8. El Obrero en la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades.

Hay que mencionar que la modificación del Art. 52° de la antigua Ley Orgánica de Municipalidades, por medio de la Ley N° 27469 en junio 2001 ha pasado desapercibido en la mayoría de las Municipalidades, sobre todo en provincias, ni que decir de los distritos. Pocas fueron las Municipalidades de ciudades grandes que implementaron dicho estatus jurídico laboral de los obreros, a tal punto que se formaron los Sindicatos con solo personal obrero, desvinculándose así este grupo nuevo de las otras organizaciones sindicales del régimen público que se constituyeron a partir del Decreto Supremo N° 003-82-PCM y Decreto Supremo N° 026-82-JUS. Este desinterés tiene su explicación tanto por el lado de las Municipalidades que radica en el plano presupuestal, porque sus exiguos presupuestos que manejaban nos les permitía cubrir los beneficios y cargas labores de los obreros y por el lado de los obreros su desconocimiento y falta de organicidad que se había perdido desde el autogolpe de 1992, donde los gremios sindicales fueron opacadas por el gobierno de turno, socavando su estructura orgánica con la consecuente pérdida de su esencia y protagonismo. Se aúna a ello el hecho de que en algunos casos se dieron los despidos o ceses colectivos, la prohibición del nombramiento, la desnaturalización de la contratación vía los servicios no personales y locación de servicios, factores que debilitaron la organización sindical existente.

La Ley N° 27972-Ley Orgánica de Municipalidades del año 2003, recogiendo la modificación legislativa de la Ley N° 27469 en su artículo 37°, segundo párrafo precisa "(...) 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". Esta disposición, no estableció quienes eran dichos obreros. La entrada en vigencia de dicha norma en algunas municipalidades no generó ningún cambio, porque conforme a su predecesora los documentos de gestión de las municipalidades consideraban a los obreros como servidores adscritos al régimen laboral público, considerándolos en los cargos de la administración pública plasmados en el Cuadro de Asignación de Personal. Sin embargo,

muchas municipalidades haciendo uso de la Vigésima Disposición Complementaria de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, se declararon en emergencia administrativa o financiera para buscar su adecuación a los alcances de la nueva normativa municipal, pero estos en muchos casos, obedecieron a venganzas políticas con clara intención incluso de despedir trabajadores entre ellos muchos obreros. Estas declaratorias de emergencia no obedecieron a criterios técnicos tendientes a superar las falencias técnico administrativas, sino fueron motivados por intereses de grupo, con el solo pretexto de buscar la reingeniería administrativa como una acción mediatista “sacrificando lo importante por lo urgente”²³ el personal es lo importante, y debe ser preocupación central de los Alcaldes.

3.9. Constitucionalización de los derechos de los obreros municipales.

La positivación del derecho humano se formula desde la persona humana al margen de cualquier decisión del legislador. Esta decisión no la hace la existencia del derecho, de ahí que se sostenga que en un Estado Constitucional de Derecho, el legislador no crea el derecho humano sino que se limita a reconocerlo²⁴. Esta positivación se plasma pues en las Cartas Fundamentales o Constituciones Políticas que se dan en el plano de su eficacia más que de su existencia jurídica, porque aumenta su garantía la adquirir plena vigencia. Los derechos contenidos en una Constitución Política reciben el nombre de derechos fundamentales. Concretamente estos derechos son derechos constitucionales y a la vez son derechos fundamentales²⁵.

Uno de esos derechos constitucionalizados es el derecho al debido proceso recogido en el Art. 139 num. 3) de nuestra Constitución Política. Este derecho tiene una dimensión dinámica o subjetiva con la expresión de “debido proceso” y otra en su dimensión estática u objetiva con la expresión “tutela jurisdiccional”. Con ambas expresiones se hace referencia a una misma realidad: el proceso como instrumento de consecución y aseguramiento de una decisión justa, aunque desde perspectivas distintas, subjetiva una, y objetiva o instrumental, la otra.

El derecho al debido proceso está compuesto por una serie de garantías (formales y materiales) que integran su contenido esencial, por ello llamado como derecho continente que el propio Tribunal Constitucional reconoce que el derecho al debido proceso “un derecho de estructura compleja”, “un derecho constitucional de naturaleza omnicomprensiva” o que constituye un derecho, por decirlo de algún modo, “genérico” que se descompone en un

²³ SALAZAR, Ricardo, Desarrollo y Gobiernos Locales, Temas de Gestión Municipal II, Asociación Civil Transparencia, Lima 2001, p.48

²⁴ CASTILLO CORDOVA, Luis, Estudio sobre los medios impugnatorios en los procesos laborales y constitucionales, Gaceta Jurídica, 1ra. Edición, Lima 2011, p. 240.

²⁵ CASTILLO CORDOVA, Luis, Estudio sobre los medios impugnatorios en los procesos laborales y constitucionales, Gaceta Jurídica, 1ra. Edición, Lima 2011, p. 240.

conjunto de derechos específicos enumerados principalmente en el mismo artículo constitucional. Tiene naturaleza de garantías porque está destinado a asegurar en la mayor medida de lo posible, que el proceso termine con la formulación y efectiva ejecución de una decisión justa. Estas garantías son de tipo procedimental o material. Por ello se concibe "al proceso no solo como instrumento de solución de conflictos, sino como un mecanismo rodeado de garantías compatibles con el valor de justicia"²⁶.

El ejercicio del derecho al debido proceso prevista en nuestra Carta Magna ha permitido que de manera progresiva los obreros municipales acudan vía acción de amparo a partir de la década del año 2000 en los supuestos de despidos, a partir de ello el Tribunal Constitucional empezó a desarrollar jurisprudencialmente las diversas manifestaciones del despido como el nulo, incausado y fraudulento.

Si bien la institución procesal del amparo ingresa *stricto sensu* y con dicho nomen iuris recién a partir de la Constitución del año 1979 y luego con su regulación legal ordinaria a través de la Ley N° 23506 ha tenido un desarrollo preliminar que aquí estimamos señalar en cuatro etapas o periodos muy demarcados y con perfiles y características propias, fruto de propia evolución²⁷.

El maestro Eto Cruz, respecto a las cuatro etapas refiere una primera en la que el amparo se desarrolla a través de otro ropaje jurídico, pero con fines propios del amparo. Ese ropaje fue en sus primeros pasos a través del Habeas Corpus que era exclusivo para tutelar la libertad individual, lo cierto es que se extendió también para defender las otras libertades de la persona. La segunda es la de su constitucionalización histórica, es decir, cuando es recogida en la Constitución de 1979 y su desarrollo legislativo a través de la Ley N° 23506 que entró en vigor el 24 de diciembre de 1982 hasta el 30 de noviembre del 2004. La tercera etapa, una suerte de *interregno* que comprende el periodo desde el autogolpe del 05 de abril de 1992 hasta la etapa de la transición política y luego de la restauración de la democracia constitucional que va hasta el año 2000 y la cuarta etapa, la actual configuración del amparo, a través del Código Procesal Constitucional que, después de haberse promulgado el 31 de mayo del 2004 y luego de un periodo de *vacatio legis* de seis meses, entro en vigor el 01 de diciembre del 2004.

A partir de la Sentencia del Exp. N° 1124-2001-AA/TC (caso FETRATEL y TELEFONICA) se marca un antes y un después en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en temas de carácter laboral, existe la posibilidad de la tutela restitutoria si el trabajador acude a la vía

²⁶ Exp. N° 00197-2007-PA/TC, f.j. 14.

²⁷ ETO CRUZ, Gerardo, Tratado del proceso Constitucional del Amparo, Tomo I, Gaceta Jurídica, 1ra Edición, Lima 2013 p. 71

constitucional a través del amparo invocando un despido incausado que equivale a una modalidad de despido arbitrario. A partir de ello se vio una creciente amparización de las acciones impugnatorias del despido arbitrario en el marco de la derogada Ley N° 23506-Ley de Habeas Corpus y Amparo, que establecía el amparo alternativo. Luego en el Exp. N° 976-2001-AA/TC caso Eusebio Llanos Huasco el Tribunal Constitucional determina que los efectos restitutorios se dan en los casos del despido nulo, incausado y fraudulento, dando origen la nueva clasificación de los despidos.

Finalmente ya con la vigencia del actual Código Procesal Constitucional que consagro el amparo residual se expide la sentencia en el Exp. N° 206-2005-PA/TC caso Baylón Flores, en la que se estableció precedentes vinculantes preceptos para acudir a la justicia ordinaria y a la vía constitucional.

En todos los casos resueltos a favor del trabajador, el Tribunal Constitucional se valió del principio de la primacía de la realidad, debido que en la administración pública era común contratar a un trabajador vía locación de servicios, los contratos de servicios no personales que simulaban un contrato en sí, porque concurrían de manera alternada los tres elementos a saber; la prestación personal, subordinación y remuneración. A nivel nacional el caso de los obreros municipales ha sido abordado por el Tribunal Constitucional, donde lo común eran de trabajadores de limpieza pública, parques y jardines, policías municipales, guardianes, choferes, personal de serenazgo, determinando su status de obreros, ya que el Artículo 37° de la Ley Orgánica de Municipalidades si bien no clasifica a quienes se les considera obreros, pero el Tribunal Constitucional acogió la tesis de la prevalencia del trabajo manual sobre lo intelectual y por consiguiente no podrían estar en la Ley de Bases de la Carrera Administrativa previsto en el Decreto Legislativo N° 276, ya que estos servidores públicos si bien pertenecen al entorno estatal no hacen carrera, siendo legal su pertenencia al régimen de la actividad privada.

Esta suerte de justicia a favor de los trabajadores obreros municipales, ha sido empañada con la aparición del Contrato Administrativo de Servicios aprobada el año 2008, debido a que para el Tribunal Constitucional esta modalidad especial de contratación privativa del Estado era compatible con el marco constitucional, lo que le valió para declarar infundadas cientos procesos de amparo promovidos desde la aparición del CAS hasta fines del año 2011, en dicho tramo miles de trabajadores obreros municipales ha sido despedidos y al recurrir a la justicia constitucional no encontraron amparo en sus pretensiones, el cual se abordara con mayor énfasis en la parte pertinente.

3.10. Posición del SERVIR y el Ministerio de Trabajo sobre los obreros municipales.

La Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR como ente rector en gestión de Recursos Humanos a través de sus Informe Técnico Legal²⁸ sobre las diversas consultas provenientes de las Municipalidades estableció una concordancia con lo establecido por el Tribunal Constitucional y el devenir legislativo de los obreros en general, para zanjar claramente que los trabajadores obreros, llámese los que pertenecen al área de limpieza pública, policía municipal, vigilantes y guardianes, personal de parques y jardines, choferes, operadores de maquinaria pesada, personal de servicio, son obreros pertenecientes al régimen laboral de la actividad privada previsto por el Decreto Legislativo N° 728 y que para aquellos que cesan la liquidación de la Compensación de Tiempo de Servicios debe realizarse en tres tramos que abarcan antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Municipalidades del 1984 las que corresponden al régimen privado, luego de 1984 hasta mayo del 2001 bajo los alcances del régimen público del Decreto Legislativo N° 276 y de junio 2001 hasta la fecha bajo las normas del régimen privado. De igual modo ha establecido que los obreros no deben ser contratados bajo el Contrato Administrativo de Servicios-CAS²⁹ de hacerlo estaría desconociendo la evolución normativa de su régimen laboral. A la fecha con la entrada en vigencia de la Ley N° 30057-Ley del Servicio Civil, aún se mantiene dicho régimen laboral del obrero municipal conforme a su Segunda Disposición Complementaria que dispuso que los obreros municipales no están comprendidos dentro de la precitada ley. Esta posición, no es una novedad conforme se ha abordado el devenir histórico legislativo del empleado público y el obrero, estos últimos siempre se ha mantenido al margen de las leyes dadas como el caso del Decreto Ley N° 11377 de la década del 50, el Decreto Legislativo N° 276, la Ley Marco del Empleo Público y por último la Ley Servir, dispositivos que se avocan de lleno al empleado público, básicamente por la naturaleza de su trabajo, no obstante llamarse servidores públicos.

Por su parte el Ministerio de Trabajo a través de su Informe N° 603-2009-MTPE/9.110 del 27 de agosto de 2009, concluyó que los trabajadores obreros de las entidades edilicias que desarrollan actividades permanentes se encuentran comprendidos en el régimen de la actividad privada. En consecuencia, su incorporación al servicio vía contratación, se efectúa en el marco de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

3.11. Los efectos del Contrato Administrativa de Servicios.

Fue la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-EE.UU y su protocolo de enmienda, que motivó el uso de las facultades delegadas por Ley N° 29157, al Poder Ejecutivo para que emita el Decreto Legislativo N° 1057, que crea el régimen CAS-Contrato Administrativo de Servicios, que en su Artículo 1° de su Reglamento el Decreto Supremo N°

²⁸ Informe Técnico N° 735-2014-SERVIR/GPGSC, Informe Técnico N° 595-2015-SERVIR/GPGSC

²⁹ Informe Legal N° 398-2011-SERVIR/GG-OAJ

075-2008-PCM, lo define como una “modalidad” contractual administrativa y privativa del Estado.

Hasta ahí no se le consideraba como un tercer régimen laboral. Es a partir de la Sentencia del Exp. N° 000002-2010-PI-TC, que el Tribunal Constitucional estableció que el contrato administrativo de servicios debía entenderse como un régimen “especial” de contratación laboral para el Sector Público, porque era compatible con el marco constitucional. A razón de ello por Ley N° 29849 de 06 de abril 2012 se modificaron diversos artículos del Decreto Legislativo N° 1057, como el caso del Art. 3° que define al CAS como una modalidad especial de contratación laboral privativa del Estado, lo que implicaba que los trabajadores en dicho régimen gozasen de ciertos derechos y asuman obligaciones propias de una relación laboral. Fue su Cuarta Disposición Complementaria y Final del Decreto Legislativo N° 1057 que facultó a las partes contratantes a sustituir los contratos de Servicios No Personales antes de su vencimiento, que en la práctica, se convirtió en una imposición de la Administración Pública, más que una decisión de las partes contratantes, entonces se habla de una supuesta voluntariedad, el cual no ha ocurrido así, sino, que por el contrario aprovechándose de la necesidad de trabajo, el Estado obligó a los prestadores de servicios a suscribir los Contratos CAS inclusive antes de su vencimiento del plazo contractual convenidos en los contratos civiles, el cual no solo ha generado la nulidad de los contratos CAS por vicios en la voluntad, sino que al implicar una renuncia tácita de derechos que la Constitución lo cataloga como irrenunciables, dicha sustitución devino en inválida. Esta figura de la mutación³⁰ se debió a la avalancha de los procesos judiciales sobre desnaturalización de los contratos de servicios no personales, así como del reconocimiento de laboralidad de los contratos de locación de servicios, que tuvieron el propósito de frenar las obligaciones laborales generadas en ambos contratos.

El Tribunal Constitucional inicialmente ha dado legitimidad sobre la figura de la mutación, en el Exp. N° 03818-2009-PA/TC al indicar: “(...) resulta innecesario e irrelevante que se dilucide si con anterioridad a la suscripción del contrato administrativo de servicios el demandante había prestado servicios de contenido laboral encubierta mediante contratos civiles, pues en el caso de que ello hubiera ocurrido, dicha situación de fraude constituye un periodo independiente del inicio del contrato administrativo de servicios, que es constitucional. Por lo tanto, dicha situación habría quedado consentida y novada con la sola suscripción del contrato administrativo de servicios”. Con dicho argumento, el Tribunal Constitucional ha declarado infundado todos los

³⁰ Se habla de mutación debido a que la Cuarta Disposición Complementaria y Final del Decreto Legislativo N° 1057, dispuso que “Las entidades comprendidas en la presente norma quedan prohibidas en lo sucesivo de suscribir o prorrogar contratos de servicios no personales o de cualquier modalidad contractual para la prestación de servicio no autónomos. Las partes están facultadas para sustituirlos antes de su vencimiento, por contratos celebrados con arreglo a la presente norma”.

procesos de amparo, interpuesto por trabajadores que antes de suscribir el contrato administrativo de servicios habían prestado sus servicios por contratos civiles encubiertos, a quienes se les despidió bajo la figura del supuesto vencimiento del plazo contractual del CAS. Esta posición del Tribunal Constitucional, ha sido considerada como doctrina jurisprudencial, que tuvo la intención de desalentar la interposición de demandas sobre desnaturalización de Contratos de Servicios No Personales y Contratos CAS, considerándose esta medida como un paliativo temporal, empero, en la Casación Laboral N° 7-2012-La Libertad publicado el 30 de julio del 2012, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la Republica, se apartó de dicha doctrina jurisprudencial establecida en Exp. N° 03818-2009-PA/TC, señalando en su noveno fundamento que: "(...) la sentencia constitucional antes aludida no tiene de calidad de precedente vinculante, sino que constituye –por el contrario- doctrina jurisprudencial, razón por la cual no puede predicarse respecto de la misma "obligatoriedad", y porque además, en esta no se aborda en específico el periodo previo al Contrato Administrativo de Servicios-CAS, en donde se discuta la desnaturalización de una contratación fraudulenta y se predique respecto de la misma la existencia de un contrato laboral, razón por la cual no constituye antecedente para la aplicación del régimen de contratación administrativa de servicios". Seguidamente en su décimo fundamento continua que: "(...) dentro de este mismo nivel-entiéndase jurisprudencia-, ya los juzgados de trabajo en reiteradas oportunidades, han declarado la existencia de desnaturalización en caso de usos fraudulento de la contratación civil (incluso en lo laboral de carácter modal), evidenciando así un contrato de trabajo a tiempo indeterminado, en aplicación de los principio laborales anotados en el sexto considerando. En consecuencia, este extremo del recurso deviene en infundado, máxime si, se ha demostrado fehacientemente, conforme la motivación esgrimida por la sentencia de vista objeto del presente recurso, y que es compartida por este Supremo Tribunal, que el demandante antes de la suscripción de los contratos administrativos de servicios, ostentaba respecto de su empleadora Municipalidad Distrital de Casa Grande, un contrato de trabajo a plazo indeterminado, y como tal, había incorporado a su patrimonio de derechos subjetivos todos los otorgados por el régimen laboral privado, entre los que destaca, la vocación de continuidad (permanencia) del vínculo; razón por la cual-además- no podía modificarse este status laboral en aplicación del principio de irrenunciabilidad de derechos y principio protector".

Agrega en su décimo primer fundamento de la acotada casación lo siguiente: "(...) con fecha trece de diciembre del dos mil once en el Exp. N° 01154-2011-PA/TC, el propio Tribunal Constitucional cambiando el criterio expuesto en la sentencia del Exp. N° 03818-2009-PA/TC, había señalado en un caso similar como el presente, que "atendiendo al carácter irrenunciable de los derechos laborales que preconiza el artículo 26 de la Constitución, resulta relevante

destacar la continuidad en las labores administrativas realizadas por la demandante independientemente de la modalidad de su contratación, hecho que permite concluir que los supuestos contratos de locación de servicios y contratos administrativos se servicio encubrieron, en realidad, una relación de naturaleza laboral y no civil, por lo que la actora podía ser despedida por causa derivada de su conducta o capacidad laboral que lo justifique, lo que no ha ocurrido en el presente caso.

A la fecha este mismo criterio viene manejando el Tribunal Constitucional. Refuerza esta posición lo resuelto en la Casación N° 8221-2012-Lima Norte, donde la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la Republica, considero la inaplicabilidad del Decreto Legislativo N° 1057 y su Reglamento por razón de su temporalidad al indicar que "(...) la norma denunciada entro en vigencia a partir del veintinueve de junio del dos mil ocho, esto es cuando la relación laboral entre las partes se había desnaturalizado en atención que las labores del demandante fueron subordinadas y de naturaleza permanente. Agregando también en su fundamento noveno que si bien el Tribunal Constitucional en el Exp. N° 0002-2010-PI/TC publicado el 20 de setiembre del 2010, declaró que el régimen de Contratación Administrativa de Servicios resulta compatible con el marco constitucional, dicha ejecutoria es vinculante a partir de su fecha de publicación conforme al Art. 81 y 82 del Código Procesal Constitucional; por lo tanto sus efectos no pueden darse de manera retroactiva y en perjuicio del trabajador cuya relación laboral se encuentra acreditada y se inicia con notoria anterioridad a la vigencia de dicha ejecutoria por lo que para resolver estos casos se debe tomar en consideración el principio de razonabilidad así como el de continuidad laboral. Ello evidencia que a la luz de la jurisprudencia, los pretendidos efectos retroactivos de los contratos CAS para regularizar situación jurídicas nacidas con anterioridad a ellos resultan siempre inválidos.

Al fecha ya se han unificado los criterios jurisprudenciales a partir del II Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral del 04 de julio del 2014, que con relación al tema N° 02 referido a la desnaturalización de los contratos (casos especiales: Contratos Administrativo de Servicios), el pleno acordó por mayoría lo siguiente: "2.1.3. Existe invalidez de los contratos administrativos de servicios, cuando se verifica que previa a la suscripción del contrato CAS, el locador de servicios tenía en los hechos, una relación laboral de tiempo indeterminado encubierta". Con ello se rechaza la posibilidad del aparente consentimiento para sustitución de los contaros de servicios no personales por el CAS, así como la aparente novación de la relación jurídica contractual laboral encubierta por el contrato CAS si se verifica la existencia de laboralidad en las prestación de los servicios, resultado invalido por la aplicación de los principios laborales de la primacía de la realidad e irrenunciabilidad de derechos, quedando demostrado una vez más

que el Estado ha fracasado en su intento de eludir sus responsabilidades socio laborales con la creación de este régimen CAS.

Sin duda la aparición del CAS fue para suplir el Contrato de Servicios No Personales, que nace en la década de 1980³¹, norma que definió al Servicio No Personal como actividad o trabajo que efectúa una persona natural o jurídica ajena al organismo público que desea adquirir, a cambio de una retribución económica, para atender una necesidad intangible. Se orienta a la producción, construcción, habilitación, funcionamiento, orientación, conservación, preservación u otros; se mide por sus efectos o resultados.

Esta forma de contratación estuvo permitida hasta el 3 de agosto de 1997, al haberse derogado dicha norma con la Tercera Disposición Final de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado-Ley N° 26850 que no recogía la figura de la contratación por servicios no personales, empero, siguieron aplicándose en los hechos esta figura en todas las entidades públicas hasta el año 2008. Asimismo, en paralelo se venía utilizando la figura de los Contratos de Locación de Servicios normado por el Art. 1764 al 1770 del Código Civil.

Esta figura consistía en que el locador se obligaba, sin estar subordinado al comitente, a prestarle sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución. Además el locador debía prestar personalmente el servicio, pero puede valerse, bajo su propia dirección y responsabilidad, de auxiliares y sustitutos si las colaboración de otros estaba permitida por el contrato o por los usos y no sea incompatible con la naturaleza de la prestación. De ello se desprende que a diferencia del contrato de servicios no personales, en el contrato de locación de servicios, el locador si debía prestar personalmente los servicios como regla general. Esta forma de contratación no era incompatible con la Ley N° 26850, por ello es que se echó mano a esta modalidad que hasta la fecha subsiste, lo que no significa dotarle al Estado de un instrumento legal, para simular sistemáticamente contratos que en la práctica eran para servicios de carácter no autónomo, sino bajo dependencia.

Si el propósito del CAS era sustituir los contratos de servicios no personales, en el terreno de los hechos ha copado en su aplicación a los otros contratos de trabajo independiente y autónomo con régimen propio, como el caso de los obreros municipales, que al año 2008 fecha que se promulga el Decreto Legislativo N° 1057, así como su Reglamento mediante el Decreto Supremo 075-2008-PCM y sus modificatorias, tenían un régimen propio previsto en su Ley Orgánica, que lejos de mejorar empeoró, debido a que los derechos que otorgaba este régimen nuevo eran mínimos, dándose un retroceso lo que contraviene al carácter progresivo del Derecho Laboral.

³¹ Decreto Supremo N° 065-85-PCM- Reglamento Único de Adquisiciones para el Suministro de Bienes y Prestación de Servicios No Personales.

Este tercer régimen, resalta su ineficacia para superar la problemática originada por la desnaturalización de la modalidad de “servicios no personales”, porque se ha hecho una utilización irregular de esta figura, al contratarse sin límite alguno, personal para que desempeñe actividades de naturaleza permanente y bajo dependencia, lo que ha originado la precarización de las relaciones laborales en las entidades del Estado³².

En efecto, no es nada extraño que el propio Estado, a lo largo de la historia se ha convertido en el primer protagonista, en eludir sus obligaciones contractuales o cargas laborales, pretendiendo justificar ello en cuestiones de orden presupuestal, sin embargo, el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial han venido reconociendo la naturaleza laboral de los servicios prestados por los mal llamados prestadores de servicios no personales, reivindicando de manera paulatina, los derechos constitucionales laborales, sistemáticamente conculcados. Decisiones que tiene su base en el principio de continuidad laboral y de irrenunciabilidad de derechos que nuestra constitución pregona.

Es el principio de la primacía de la realidad o de veracidad, que ha jugado un rol importante, al momento de resolver los conflictos de intereses, en los casos de los prestadores de servicios “no personales”, ya que por ello se prefería lo que ocurre en la práctica, sobre lo que contenía en el documento. La prevalencia de lo que sucede en el terreno de los hechos.

Sobre la irrenunciabilidad de los derechos, se fundamenta en el carácter protector del Derecho Laboral, en la medida que presume la nulidad de todo acto del trabajador que disponga de un derecho reconocido en una norma imperativa. Es decir, tiene por objetivo proscribir que el trabajador renuncie a sus derechos laborales reconocidos por la Constitución y leyes vigentes en su propio perjuicio, en aras de resguardar sus intereses en la relación laboral, “dado que al trabajador se le considera la “parte débil” de la relación laboral³³.

Un gran número de obreros municipales que al ser despedidos bajo el régimen del CAS han acudido a la vía Constitucional para buscar su reposición, sin embargo, el Tribunal a partir de la Sentencia Exp. N° 03818-2009-PS/TC y Exp. N° 00002-2010-PI/TC que declaró la constitucionalidad del CAS ha declarado infundado las acciones de amparo que cuestionaban los despidos, generando una indefensión a los obreros municipales, situación que ha sido revertido a la fecha al haberse cambiado de criterio. Aún más cuando el II Pleno Jurisdiccional Laboral publicado el 04 de julio del 2014 ha clarificado las pretensiones en casos de desnaturalización de contratos, siendo posible invalidar los Contratos CAS y por ende su

³² PATIÑO FUENTES, Reynaldo. Balance sobre el Régimen CAS. Algunos Apuntes sobre su inutilidad para regularizar la situación jurídica de los contratos bajo la modalidad SNP en el Sector Público. Soluciones Laborales N° 81 Setiembre 2014. Gaceta Jurídica S.A. p. 127.

³³ Exp. N° 00025-2007-AI/TC ff. Jj. 94-97.

efecto es la reposición del obrero municipal, las que se ventilan en sede ordinaria del Juzgado de Trabajo.

Desde una perspectiva histórica, los obreros al servicio del Estado y en particular los que prestan servicios en las municipalidades, se encuentran sujetos exclusivamente al régimen laboral de la actividad privada, aun cuando en el Artículo 2 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057 establece que el régimen CAS, es aplicable a los gobiernos locales y, de una interpretación literal de dicha norma, podría llevarlos a validar la contratación de obreros municipales bajo dicho régimen laboral especial, el cual debe descartarse, toda vez que la misma implicaría desconocer la evolución normativa que ha tenido el obrero municipal, y la naturaleza permanente de las labores que ejecuta acorde con la función de éstas en la administración del Estado.

3.12. Los obreros municipales y trabajadores de construcción civil.

185852

Para el común de las personas, y para la gran mayoría, el término obrero está ligado a aquel trabajador que presta servicios en la ejecución de las obras civiles a cargo de las Municipalidades. Esta conclusión, obedece a la variación del régimen laboral público a través de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853 de 1984, que rigió por diecinueve años. El cambio del status del obrero municipal a través de la Ley N° 27469 de 01 de junio del 2001 que modificó el Art. 52° de la precitada ley orgánica y el Art. 37 de la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades- Ley N° 27972, no han tenido el efecto esperado por una serie de razones de índole organizacional, presupuestal y de gestión administrativa.

Es un principio ampliamente aceptado, que toda norma especial prima sobre la general y esto se aplica también en el ámbito laboral, en donde existen muchas normas especiales que priman sobre el régimen laboral general, tanto público como privado, y uno de ellos es el régimen de construcción civil.

El Decreto Legislativo N° 727, Ley de Fomento a la Inversión Privada en Construcción define la actividad de construcción a través de la remisión que hace a la Clasificación Industrial Uniforme de la Naciones Unidas (CIIU) división 45 de la categoría de tabulación F.

La actividad de la construcción civil, ha desarrollado una peculiar organización y por ende también del trabajo. Dicha peculiaridad radica en su especialización, capacitación, habilitación, el desplazamiento o la ubicación relativa y el tiempo de duración de los servicios. De estos resaltan con mayor énfasis la eventualidad y la ubicación relativa³⁴.

³⁴ Ver en: <www.slideshare.net/hauber/regimen-laboral-de-construccion-civil+&cd=4&hl=clnk&gl=pe>.

La aplicación del régimen laboral de la actividad privada, a la actividad de construcción civil se aplica en dos vías:

- a) **En vía supletoria**.- En todos los aspectos que se desprenden de la relación de trabajo, y que no hayan sido contemplados por el régimen especial de construcción civil, se aplican las normas del régimen laboral del sector privado.
- b) **En vía de exclusión**.- Se aplica el régimen de la actividad privada y por lo tanto, la exclusión del régimen de construcción civil en los servicios de;
 - Las empresas constructoras de inversión limitada que ejecuten obras cuyos costos individuales no excedan de 50 UIT.
 - Las personas naturales que construyan directamente sus propias viviendas unidades de vivienda siempre que la obra no supere el límite de 50 UIT.

Esto último también aplica en contrario sensu en vía de exclusión:

- Las empresas que realicen obras de construcción cuyos montos individuales superen los 50 UIT, serán comprendidos en el régimen especial de construcción civil.

Esta situación trajo un fenómeno curioso, consistente que por extensión del régimen especial de construcción civil, se ha considerado a los obreros municipales dentro de este régimen especial, como se aprecia del Pleno Jurisdiccional de Moquegua del año 2005. Que si bien no tiene una jerarquía normativa es un documento que ilustra la naturaleza compleja del régimen laboral de los obreros municipales.

El referido pleno señaló que en el caso de las Municipalidades, su artículo 37º de su Ley Orgánica dispone que los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes ha dicho régimen.

Es sabido, que las municipalidades para el mejor cumplimiento de sus fines, realizan obras de construcción civil, labor no habitual de estas entidades del Estado, por lo que se presenta la disyuntiva de si son aplicables a los trabajadores de dichas obras, las normas que rigen al común de sus trabajadores, o las normas especiales dictadas para los trabajadores de construcción civil. En la ejecución de estas obras civiles, a cargo de las municipalidades, se toman los servicios de personal especializado dentro de los rubros de peones, albañiles y oficiales.

En tanto que la obra de construcción civil supere los 50 UIT, debe pagarse a sus trabajadores conforme al régimen especial de construcción civil, por lo que aun cuando dichas obras realicen entidades con normativa definida como son las municipalidades, no hay razón para hacer una discriminación respecto de los beneficios que esos trabajadores deben percibir, pues eso atenta contra el principio constitucionalmente protegido de igualdad ante la ley, y contra el principio laboral de “a igual trabajo, igual remuneración”. En base ello el Pleno acordó:

No corresponde, aplicar a los trabajadores que laboran para las entidades públicas como municipalidad y gobiernos regionales y otros en obras de construcción civil, el régimen general que disponen las respectivas leyes orgánicas para todos sus trabajadores, pues estos deben ser pagados por el régimen especial de construcción civil por aplicación del principio *in dubio pro operario* y el principio de igual trabajo igual remuneración. Debe hacerse la distinción entre trabajadores obreros y trabajadores de construcción civil teniendo en cuenta el valor de la obra que debe ser más de 50 UIT.

Frente a ello la postura del Tribunal Constitucional es contraria, porque la aplicación del régimen de la actividad privada al obrero del Estado se sustenta en el dispuesto en la Ley N° 11377, y en las Leyes N° 8439 y N° 9555 y que la evaluación de los casos concretos se debe dar en función de las labores que realizan los obreros y que las funciones que estos despliegan son labores permanente de las municipalidades, actividades que tienen que ver, sin duda alguna, con la razón de ser de las municipalidades y que, por lo tanto, se debe contar con personal permanente para su cumplimiento ya que las funciones de estas no son temporales, sino todo lo contrario, permanentes en el tiempo. Así, la única contratación que permite entender del Tribunal Constitucional- la Ley Orgánica de Municipalidades respecto de su personal obrero, es la contratación indeterminada bajo régimen privado.

Esta posición fluye del Exp. N° 1648-2013-PA/TC, que en su fundamento 7 expresa: “(...) y de igual modo tampoco existen los contratos en el régimen laboral de construcción civil, toda vez que en el transcurso del proceso no han sido adjuntados, aunque respecto de estos últimos no resulta esencial su discusión en la medida que serían igualmente inválidos, en vista de que los obreros municipales no pueden ser contratados como obreros de construcción civil, de conformidad con el artículo 37 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y con el Decreto Legislativo N° 727-Ley de Fomento de la inversión privada en la construcción”.

Lo mismo se tiene del Exp. N° 03637-2010-PA/TC, fundamento 7 “(...) únicamente las empresas constructoras de inversión limitada están facultadas para contratar personal para la prestación de servicios bajo el régimen de construcción civil, por lo que no siendo este el caso de la Municipalidad emplazada, la contratación del demandante fue fraudulenta y por ende

existió entre las partes una relación laboral de naturaleza indeterminada, por lo que el demandante solo podía ser despedido por causa justa prevista en la ley”,

Por último en el Exp. N° 00325-2011-PA/TC fundamento 4 dice “En tal sentido resulta necesario recordar que el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 727 prescribe que: Están comprendidas en los alcances de la presente ley, las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras que se dediquen o promuevan las actividades de la construcción comprendidas en la Gran División 5 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las Naciones Unidas”.

En conclusión para el Tribunal Constitucional las municipalidades no son personas jurídicas que se dedican a actividades de la construcción, razón suficiente para no considerarlos como obreros municipales a los que trabajan en las obras civiles que ejecutan las municipalidades. Por ello, frente al argumento de defensa de las municipalidades de pretender encuadrarlos a los obreros dentro del régimen de construcción civil, estas resultan infundadas, pues se considera como fraude en la contratación y por ende deben reponerlos a su trabajo sujeto al régimen de la actividad privada. Esta misma posición adopta el Servicios Nacional del Servicio Civil³⁵.

En el caso de la Municipalidad Provincial de Huanta, el año 2011 la gestión entrante despidió sin imputación de causa a cinco trabajadores, todos operadores de volquetes, rodillo, cargador frontal que venían laborando más de 3 años como promedio en las distintas actividades y proyectos, quienes interpusieron acción de amparo por despido sin causa, a lo que tanto en primera y segunda instancia el órgano jurisdiccional estimó sus pretensiones, donde uno de los argumentos centrales de la entidad demandada, era que los referidos trabajadores les correspondía aplicar las normas del régimen de construcción civil, debido a que estos laboraban en la ejecución de diversas obras públicas, el cual no fue admitido, por la sencilla razón que las Municipalidades no estaban comprendidos en la Gran División 5 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las Naciones Unidas, de modo que fueron repuestos bajo los alcances del régimen laboral de la actividad privada considerándolos como obreros municipales³⁶. Esta decisión marca un hito en la historia de la Municipalidad Provincial de Huanta, por cuanto por primera vez se tenía a los primeros cinco trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada en su condición de obreros municipales.

³⁵ Informe Técnico N° 264-2015-SERVIR/GPGSC

³⁶ Exp. N° 11, 12, 13, 14 y 15-2011-JM-LA

4. La Gestión Municipal y los Servicios Públicos Municipales

4.1. La Gestión Municipal.

Las Municipalidades para el logro de sus fines y objetivos, así como para el desempeño de sus funciones y actividades, afrontan diversos problemas en forma cotidiana, los que se traducen en severas limitaciones en el campo organizacional, administrativo, económico, financiero, tecnológico, entre otros, que no permiten satisfacer adecuadamente las necesidades de la población en el ámbito de su competencia. Todo ese quehacer se resume en la función pública, que es el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas. Debe ser llevada a cabo por los servidores y funcionarios públicos, lo que significa que deben contar con las capacidades necesarias para el desempeño de sus funciones. En la gestión municipal hay sistemas diversos como: Contabilidad, Patrimonio, Recursos Humanos, Tesorería, Logística, etc.

Uno de los instrumentos necesarios para identificar, fortalecer y mejorar estas capacidades es el Plan de Desarrollo de Capacidades.

4.2. Los Servicios Públicos Municipales.

De manera genérica entendemos por servicio a la actividad o labor que realiza una persona natural o jurídica ajena a la entidad para atender una necesidad de esta última. Esta persona puede estar sujeta a resultados para considerar terminadas las prestaciones del servicio.

En el caso de los servicios públicos será el conjunto de actividades proporcionados por el Estado, con o sin contraprestación. Actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).

4.3. Principios de los Servicios Públicos

La prestación de servicios públicos a la comunidad, que las autoridades municipales deben garantizar, estableciendo procedimientos administrativos y una organización que tiene como fin satisfacer las necesidades de la población, debe estar basado en los siguientes principios: igualdad, permanencia o de continuidad, adecuación, generalidad, legalidad, obligatoriedad, persistencia y adaptación.

El principio de igualdad, garantiza la uniformidad que los ciudadanos deben gozar de un servicio público municipal en igualdad de condiciones, siempre que hayan cubierto los requisitos necesarios para su uso, es decir, el servicio público municipal debe representar un beneficio social colectivo.

El principio de permanencia o de continuidad, significa que todo servicio público municipal debe ser proporcionado de manera regular y continua, sin interrupción en su prestación. Su permanencia prolongada y segura garantiza la satisfacción de necesidades colectivas, a través del tiempo. Es imposible que un servicio público municipal sea proporcionado por periodos.

El principio de adecuación, consiste en que el servicio público municipal debe responder a las necesidades de la comunidad local en cantidad y calidad. Por consiguiente es importancia capital que los órganos responsables de la prestación de los servicios, cuenten con el equipo, personal e instalaciones adecuadas y suficientes para cubrir las demandas de la comunidad.

El principio de generalidad, es el derecho de cualquier ciudadano de una circunscripción geográfica local a ser usuario de los servicios públicos municipales, siempre que se realicen de conformidad a las normas legales vigentes que lo regulen.

El principio de legalidad, dispone que los servicios públicos municipales se apoyen en el conjunto de normas legales.

El principio de obligatoriedad, que es el deber constitucional de todas las autoridades locales encargadas de la prestación de servicios públicos municipales, en tanto son responsables política y administrativamente ante la comunidad.

El principio de persistencia, para garantizar la prestación de los servicios públicos municipales sin fines de lucro o de especulación, se requiere fijar criterios de carácter financiero para cubrir adecuadamente los gastos de mantenimiento en forma equitativa.

El principio de adaptación, considera que la prestación de los servicios públicos municipales, se adapte a las contingencias de la comunidad y a los cambios en las necesidades de la comunidad local, garantizando prestar un mejor y eficiente servicio, acorde con el desarrollo social.

4.4. Clasificación de los Servicios Públicos Municipales

El Municipio de acuerdo a las condiciones territoriales, socioeconómicas y en base a las necesidades de su población, así como de su capacidad administrativa y financiera, identifica los siguientes servicios municipales: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpieza pública, administración de mercados y centros de abastos, administración de camales, cementerios, mantenimiento y conservación de parques y jardines, seguridad ciudadana.

Todos estos servicios tienen sustento, en que las Municipalidades buscan el desarrollo integral y sostenible de su circunscripción, las que se ejecutan sobre la base de los principios de colaboración y cooperación con los entes de los niveles de gobierno regional y nacional, siendo

trascendental que el Alcalde tenga capacidad y eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

En el fondo la aceptación o aprobación de la gestión municipal, por parte de la ciudadanía se mide en este extremo, y ello es la consecuencia de las promesas electorales. La población, por ante todo exige a la gestión, la consecución de los fondos públicos para la ejecución de los proyectos, si es de gran envergadura mejor.

5. La situación actual de la Municipalidad Provincial de Huanta.

5.1. Aspectos Preliminares.

La situación actual de la Municipalidad Provincial de Huanta, es fruto de la acumulación sistemática de circunstancias, que cada gobierno de turno ha dejado a la deriva, a falta de una planificación estratégica seria que se mantenga en el tiempo, a pesar que las herramientas y mecanismos estuvieron a su alcance, sin embargo, hay que reconocer que esto no sucedió; muchas veces primó el interés político sobre lo técnico.

Es una costumbre que la gestión entrante y la saliente se enfrasquen en una serie de denuncias y reclamos, a pesar que las contiendas electorales hayan culminado oportunamente. Dicha actitud afecta la marcha institucional, a tal punto de dejar a un lado las cosas positivas de las gestiones salientes y frenan la continuidad de las propuestas y proyectos, sin importar que en todo ello está el interés de la colectividad, más que el partidario o de grupo político.

En la actualidad se observa una serie de dificultades dentro de su organización, y para fines de la presente investigación se ha considerado lo siguiente.

5.2. Gestión Administrativa.

La Administración municipal constituye un sistema, integrado por los funcionarios y servidores públicos, empleados y obreros, que prestan servicios a la municipalidad.

Corresponde a cada municipalidad organizar la administración de acuerdo con sus necesidades y presupuesto. Acorde al espíritu de la Ley Orgánica de Municipalidades, la administración municipal, tiene una estructura gerencial sustentada en normas de programación, dirección, ejecución, supervisión, control concurrente y control posterior.

Se rige por los principios de legalidad, economía, transparencia, simplicidad, eficacia, eficiencia, participación y seguridad ciudadana, y por los contenidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444).

La gestión administrativa se concibe, como el conjunto de acciones necesarias, que se realizan para el desarrollo operativo de los programas, que están a cargo de la institución.

También es el conjunto de acciones mediante las cuales el funcionario, servidor o directivo desarrolla sus actividades a través del cumplimiento de las fases del proceso administrativo, las cuales son: planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar. Estas acciones se llevan a cabo dentro de los sistemas administrativos³⁷ que dan operatividad y dinamismo a la gestión municipal para el logro de sus fines y objetivos institucionales.

George Terry explica que la administración, es un proceso distintivo que consiste en planear, organizar, ejecutar y controlar, desempeñada para determinar y lograr objetivos manifestados mediante el uso de seres humanos y de otros recursos.

Partiendo de los conceptos antes señalados, podemos decir que gestión administrativa es el proceso de diseñar y mantener un entorno, donde un grupo de individuos cumplen eficientemente objetivos específicos.

Existen cuatro elementos importantes que están relacionados con la gestión administrativa, sin ellos es imposible hablar de gestión administrativa, estos son:

Planeación: Planificar implica que los gerentes piensan con antelación en sus metas y acciones, y que basan sus actos en algún método, plan o lógica. Los planes presentan los objetivos de la organización y establecen los procedimientos idóneos para alcanzarlos. Son la guía para que la organización obtenga y comprometa los recursos que se requieren para alcanzar los objetivos.

Organización: Organizar es el proceso para ordenar y distribuir el trabajo, la autoridad y los recursos entre los miembros de una organización, de tal manera que estos puedan alcanzar las metas de la organización.

Dirección: Dirigir implica mandar, influir y motivar a los empleados para que realicen tareas esenciales.

Control: Es el proceso para asegurar que las actividades reales se ajustan a las actividades planificadas. El gerente debe estar seguro de los actos de los miembros de la organización que la conducen hacia las metas establecidas.

³⁷ Conjunto de elementos interrelacionados entre los que existe cohesión y unidad de propósito en la gestión administrativa. Comprende normas, técnicas, métodos y procedimientos que regulan los sistemas de Contabilidad, Tesorería, Personal, Abastecimientos, Presupuesto, entre otros.

5.3. Gestión del Sistema de Personal

El sistema de personal es el conjunto de principios, normas, técnicas y procedimientos de la administración y gestión de los recursos humanos. Le corresponde la creación y desarrollo de las condiciones necesarias para lograr la mayor valoración y el mejor desempeño de los servidores públicos en la función pública profesionalizada.

Este sistema regula los procesos de selección, progresión en la carrera y evaluación. Así mismo regula el otorgamiento de las remuneraciones, bonificaciones, beneficios, compensaciones y pensiones del personal de las municipalidades.

El sistema de gestión de personal se sustenta en documentos técnicos normativos que genéricamente se denomina documentos de gestión y son las siguientes;

Cuadro de Asignación de Personal (CAP).- Documento de gestión institucional que contiene los cargos clasificados de la entidad en base a la estructura orgánica del Reglamento de Organización y Funciones-ROF. Este documento prevé los cargos, su nivel jerárquico y lo más importante las plazas.

El Cuadro de Asignación de Personal de la Municipalidad Provincial de Huanta data del año 2008. Dicho documento de gestión contempla en total 167 cargos. No existe la distinción de personal empleado y obrero. Hasta la fecha dicho documento de gestión cuenta con ocho años de vigencia, lo que demuestra que ha sido superado por la realidad, debido a que el número de servidores se ha incrementado sin ningún sustento técnico ni documental que están siendo contratados bajo la modalidad de CAS y otros por locación de servicios.

Cuadro Analítico de Personal (PAP).- Documento de gestión institucional en el cual se considera el presupuesto que corresponde al personal permanente o eventual para que realice servicios o funciones específicas en base a la disponibilidad presupuestal asignado para un determinado periodo para el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales. Este documento va considerar los cargos del CAP contemplado dentro de la disponibilidad presupuestal, es decir, que el monto asignado va a determinar si la totalidad o parte del número de cargos del CAP se incorporan en el CAP. Dicho número estará en función a las metas y objetivos institucionales que pretenden alcanzar en un periodo determinado la entidad.

En la formulación de este documento de gestión se van a considerar un conjunto de pautas a ser cumplidas, como son;

Personal a ser considerado.

Personal Empleado Nombrado

Personal Empleado Eventual

Personal Obrero Permanente

Personal Obrero Eventual

Utilidad del Presupuesto Analítico de Personal.

Sirve para realizar diversas acciones administrativas y presupuestales como;

- En la etapa de la formulación del presupuesto institucional se concilian los gastos con la respectiva disponibilidad presupuestal en lo que corresponde al Grupo Genérico de Gasto 1 "Personal y Obligaciones Sociales"
- En la etapa de ejecución presupuestaria sirve de sustento para los procesos técnicos de ingresos de personal, ascensos, reconocimiento de beneficios, asignaciones y otros, así como también para las modificaciones de este documento.
- En la etapa de elaboración del proyecto de presupuesto institucional para el siguiente periodo, sustenta los gastos de remuneraciones y aportes del empleador en ese mismo periodo.
- Es el sustento de la planilla de pago de remuneraciones al personal nombrado, contratado y obrero, sean permanentes o eventuales.
- Es la fuente informativa para estudiar el gasto público de la Administración Pública respecto a las remuneraciones.

La vigencia del Presupuesto Analítico de Personal se sujeta a la vigencia de la Ley del Presupuesto, es decir, se renueva anualmente, así como también se produzcan las variaciones en el ROF y CAP por procesos de reestructuración y reorganización o por variación de la estructura remunerativa en aplicación de las normas correspondientes.

El Presupuesto Analítico de Personal aprobado igualmente data del año 2008, que arroja un monto total para el pago de remuneraciones del personal a S/. 2'541,935.964 (Dos Millones Quinientos Cuarenta y Un Mil Novecientos Treinta y Cinco con Novecientos Sesenta y Cuatro Nuevos Soles). Dicho monto a la fecha es mayor debido a que las remuneraciones han variado con los incrementos vía pactos colectivos del año 2008, 2014.

5.4. El Sistema de Personal y los Regímenes Laborales

El Sistema de Personal cuenta con tres regímenes laborales:

- a) Régimen Laboral Público : Decreto Legislativo N° 276 (Empleados Municipales)

- b) Régimen Laboral Privado : Decreto Legislativo N° 728 (Obreros Municipales)
- c) Régimen Especial de Contrato Administrativo de Servicio (CAS): Decreto Legislativo N° 1057.

Asimismo, para una mejor gestión de los recursos humanos, éste se divide en los siguientes;

- a) Módulo de Planillas; que elabora las planillas de remuneraciones del personal según régimen laboral.
- b) Módulo de Escalafón; que crea y mantiene actualizado los legajos personales
- c) Módulo de Control de Asistencia y Permanencia; que controla al personal en función a una directiva interna de asistencia y permanencia
- d) Módulo de Capacitación; que elabora y ejecuta el Plan de Capacitación.
- e) Módulo de Evaluación; que formula los instrumentos de evaluación del desempeño laboral.

El año 2002, se aprueba la Ley N° 27658-Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado, el cual declaró al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias y dependencias administrativas. En base a ello, las entidades públicas debieron definir en sus documentos de gestión las funciones y competencias que debe cumplir acorde a su naturaleza.

Para las Municipalidades su Ley Orgánica ha definido una serie de competencias y funciones en materia de salud, educación, deporte, cultura, espacio físico y uso del suelo, transporte, saneamiento, etc, las que debe estar definidas en sus documentos de gestión como el ROF y MOF, las que guardan relación con los demás documentos como el CAP, PAP, POI, que respondan a las exigencia actuales de las necesidades de la institución y sobre todo de la población. Empero, la realidad demuestra que dichos documentos datan del año 2008, siendo desfasados y superados por la realidad actual.

En esa medida y siendo parte de la presente investigación, se enfoca la problemática al plano de la organización de los recursos humanos, inmerso en el Sistema de Personal que hasta la fecha no ha delimitado a partir de los documentos de gestión a su personal (obrerros y empleados), a pesar que ya se tiene 37 obreros municipales con vinculación contractual en el régimen laboral de la actividad privada. Por otro lado existe un gran número de obreros municipales que vienen siendo contratados bajo el régimen laboral del régimen público normado por el Decreto Legislativo N° 276 (cuando esto es solo para los empleados), así como bajo la modalidad de contacto CAS y locación de servicios.

Dentro del grupo de obreros se tiene a una decena que fueron repuestos por mandato judicial, y a pesar de ello aún no se ha definido la situación del resto de obreros municipales.

5.5. El Presupuesto.

El presupuesto es un instrumento de gestión del Estado que contiene la previsión de los ingresos y gastos del Sector Público para un ejercicio anual determinado. El presupuesto comprende los objetivos y metas programadas, así como la correspondiente asignación de recursos para su oportuna ejecución.

Dicho instrumento es materia de estudio por el Derecho Presupuestario (rama del Derecho Público), que se ubica dentro del Derecho Financiero que estudia y regula lo concerniente a los Presupuestos Generales de Estado, como su elaboración, aprobación, ejecución y control, y todo lo relacionado con el Gasto Público.

Objeto del Derecho Presupuestario.- Su objeto lo constituye la asignación, el desembolso y la fiscalización del Presupuesto Público, instrumento financiero que equilibra los ingresos y el gasto público en el año fiscal.

Contenido del Derecho Presupuestario.

El Derecho presupuestario tiene como marco legal lo establecido en la *Ley de presupuestos*, que es una normativa contemplada en diversos ordenamientos jurídicos y dictada por el congreso o parlamento del Estado a finales de año (generalmente los últimos días de diciembre), que regula todo lo referente a los presupuestos para el año siguiente.

Esta ley incluye la relación de gastos que puede ejercer el Estado y los ingresos que éste debe alcanzar en el próximo año. Además, es una ley de naturaleza mixta puesto que su función es legislativa pero también de fiscalización. Por sus especiales características, la ley de presupuestos puede tener una tramitación especial o distinta de las otras leyes.

Los gastos realizados por el gobierno son de naturaleza diversa. Van desde cumplir con sus obligaciones inmediatas como la compra de un bien o servicio hasta cubrir con las obligaciones incurridas en años fiscales anteriores. Sin embargo, muchos de ellos están dirigidos a cierta parte de la población para reducir el margen de desigualdad en la distribución del ingreso.

Por lo tanto, saber en qué se gasta el dinero del presupuesto público resulta indispensable, pues a través de este gasto se conoce a quienes se ayuda en forma directa e indirecta.

5.6. Principios del Derecho Presupuestario.

El presupuesto está regulado por diversos y variados principios los mismos que cumplen un rol informador del derecho presupuestal, entre ellos tenemos los siguientes:

a) Equilibrio.- Este principio persigue que el presupuesto sea equilibrado entre la previsible evolución de los ingresos y recursos a asignar, con los gastos públicos. Este principio excluye la posibilidad de incluir gastos sin el financiamiento correspondiente.

b) Equilibrio Macrofiscal.- Persigue que la preparación, aprobación y ejecución de los presupuestos de las entidades preserven la estabilidad conforme al marco de equilibrio macrofiscal.

c) Especialidad Cuantitativa.- También se le conoce como especificación del gasto y se refiere a que toda disposición de gastos públicos debe cuantificar su efecto sobre el presupuesto, de modo que se sujete en forma estricta al crédito presupuestal asignando a cada entidad.

d) Especialidad Cualitativa.- Persigue que los créditos presupuestarios aprobados para las entidades de destinen exclusivamente a la finalidad para la que hayan sido autorizados por los presupuestos institucionales respectivos.

e) Universalidad y Unidad.- Todos los ingresos y gastos del sector público, así como todos los presupuestos de las entidades que lo comprenden, deben estar contenidas en un solo documento.

f) No Afectación Predeterminada.- Persigue que todos los fondos públicos de cada una de las entidades se destinen a financiar el conjunto de los gastos públicos.

g) Integridad.- Los ingresos y los gastos deben registrarse en los presupuestos por su importe total, salvo las devoluciones de ingresos que se declaren indebidos.

h) Información y Especificidad.- El presupuesto deben contener información suficiente y adecuada para efectuar la evaluación y seguimiento de los objetivos y metas.

i) Anualidad.- Este presupuesto persigue que el presupuesto del sector público tenga vigencia anual y debe coincidir con el inicio y término del año calendario sin importar la fecha de ingreso o gasto. Durante el periodo mencionado deben de efectuarse la recaudación de los ingresos y ejecutar el gasto de acuerdo a los objetivos y metas.

j) Eficiencia.- Persigue que las políticas de gasto público vinculadas a los fines del Estado deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica – financiera, y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad macro fiscal siendo orientada a la resultados con eficiencia, eficacia, economía y calidad.

k) Centralización Normativa y Descentralización Operativa.- Se refiere a que el sistema nacional de presupuesto se regula de manera descentralizada en lo técnico normativo, correspondiendo a las entidades el desarrollo del proceso presupuestario.

l) Transparencia Presupuestal.- El proceso de asignación y ejecución de los fondos públicos deben seguir los criterios de transparencia en la gestión presupuestal, difundiendo la información necesaria conforma a la normatividad de la materia.

5.7. Situación Presupuestal de la Municipalidad Provincial de Huanta año 2014

El comportamiento presupuestal durante el año 2014 de la Municipalidad Provincial de Huanta, ha sido el siguiente;

Techo Presupuestal.

El Techo presupuestal previsto para el año 2014 asciende a S/. 19'489,584.00 distribuido de la siguiente manera:

INGRESOS

	RUBRO	IMPORTE
00	Recursos Ordinarios	898,853.00
08	Impuestos Municipales	424,105.00
09	Recursos Directamente Recaudados	1'124,869.00
07	FONCOMUN	10'518,454.00
18	Canon Minero	1'524,194.00
18	Canon Forestal	5,253.00
18	Regalías Mineras	741,980.00
18	FOCAM	4'489,584.00
	TOTAL	19'489.584.00

Fuente: Informe Final del Proceso del Presupuesto Participativo Basado por Resultados del año 2014.

Distribución del FONCOMUN

En cumplimiento del Acuerdo de Concejo Municipal N° 23-2014-MPH, el FONCOMUN se ha distribuido en Gastos Corrientes y Gastos de Inversión, siendo para el primero el 70% y para el segundo 30%, cuyos montos ascienden a;

Gastos Corrientes = S/. 7'362,917.8

Gastos de Inversión= S/. 3'155,536.2

Presupuesto en el PIA 2014.

En el Presupuesto Institucional de Apertura para el año 2014 se ha previsto para el pago de personal y obligaciones sociales un monto total de S/. 2'928,588.00 de los rubros;

Fondo de Compensación Municipal S/. 2'503,265.00

Recursos Directamente Recaudados S/. 425,323.00

Para el pago de personal contratado bajo el contrato Administrativo de Servicios asciende a la suma total de S/. 971,517.00 asignados de los siguientes rubros;

Fondo de Compensación Municipal S/. 882,682.00

Impuestos Municipales S/. 64,200.00

Recursos Directamente Recaudados S/. 24,635.00

El monto asignado a la modalidad del Contrato Administrativo de Servicios refleja el 33% del monto total.

Igualmente para el pago de servicios diversos (entre las que se encuentran locación de servicios) está previsto un monto de S/. 1'022,054 asignados de los rubros siguientes;

Fondo de Compensación Municipal S/. 699,274.00

Impuestos Municipales S/. 185,494.00

Recursos Directamente Recaudados S/. 137,286.00

5.8. Generación de Recursos Propios (Recursos Directamente Recaudados-RDR)

La Constitución Política en su Artículo 195° num. 3 y 4 prevén la competencia a favor de las Municipalidades para crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales conforme a ley. Igualmente otorga la potestad para administrar sus bienes y rentas. Dicha competencia recae en el Consejo Municipal que como ente normativo y

fiscalizador tiene la atribución de aprobar conforme está previsto en el Art. 9º numeral 9) de la Ley Orgánica de Municipalidades-Ley N° 27972.

Por otro lado en materia de tributos existe una normativa espacial denominado Ley de Tributación Municipal, ahora el Texto Único de la Ley de Tributación Municipal aprobado por el Decreto Supremo N° 156-2004-EF. Este dispositivo está orientado a racionalizar el sistema tributario municipal, a fin de simplificar la administración de los tributos que constituyen rentas de las Municipalidades y optimizar su recaudación.

5.8.1. Sistema tributario municipal

Conjunto de normas, principios y procedimientos en materia municipal orientados a optimizar la fiscalización y recaudación de los tributos, tasas, arbitrios, licencias y derechos de la municipalidad.

Los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas (o exonerar de estas) dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley.

Constituyen rentas de las municipalidades los tributos creados por ley a su favor, las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por ordenanza municipal conforme a ley y los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). La municipalidad administra tributos a su cargo dentro de su jurisdicción. Para ello toma en cuenta las siguientes funciones:

- **La recaudación.**- Abarca desde la recepción de información por parte del contribuyente hasta las fechas de vencimiento por tipo de tributo. Es importante que las municipalidades provean de formularios para el pago de cada tipo de tributo, así como para las declaraciones juradas.
- **La fiscalización tributaria.**- Mediante esta función se determina el incumplimiento de las obligaciones tributarias que hayan tenido los contribuyentes, realizando un conjunto de acciones y tareas para obligarlos a cumplir con sus deudas. Esta debe ser permanente y sistemática. La función fiscalizadora incluye la inspección, investigación y el control del cumplimiento de obligaciones tributarias.
- **La cobranza coactiva.**- Procedimiento que faculta a la municipalidad a exigir al deudor tributario la deuda no pagada, debidamente actualizada. El procedimiento de cobranza coactiva se inicia con la notificación de Resolución de Ejecución Coactiva, la cual contendrá una orden (mandato) de cumplimiento obligatorio. De no cumplirse esta orden se advierte el inicio de la ejecución.

Para el cumplimiento de estas funciones las municipalidades cuentan con las funciones de apoyo y asesoramiento. Las funciones de apoyo son el soporte informativo del proceso

tributario y cumplen su cometido al organizar los datos y proporcionar información oportuna para facilitar una rápida acción de la municipalidad. Para ello es necesario contar con un registro de contribuyentes e información que muestre los avances de la administración tributaria. Por su parte, las funciones de asesoramiento buscan mejorar la eficacia de la administración tributaria. Comprende aspectos legales, de planeamiento y metodológicos.

El sistema tributario de las municipalidades se rige por ley especial y por el Código Tributario, en la parte que le corresponda.

Si las Municipalidades solamente dependiesen de las transferencias del gobierno central provenientes del FONCOMUN, no podrían mantener los distintos servicios públicos locales, porque dicho presupuesto es ínfimo y viene con un fin propio. Es una realidad que otros gobiernos locales llegan a tener mayores ingresos que las transferencias del gobierno central. La generación de sus propios recursos se da por medio de una serie de mecanismos y estrategias que la misma ley les otorga, porque como se ha dicho la gestión municipal actual se basa en una estructura gerencial, donde hay la necesidad de ser eficientes en la percepción de los recursos y su consecuente ejecución presupuestal.

En el caso de la Municipalidad Provincial de Huanta, aún se tiene una ineficacia en la generación de los ingresos propios, a través de los impuestos, tasas, derechos y demás tributos creados a su favor. Esta situación, es una limitante en la generación de los recursos económicos, que tiene su efecto negativo en el incumplimiento de los distintos servicios públicos locales, que van desde la dotación del personal idóneo.

Esta situación no es ajena al resto de las Municipalidades, y por ello el Ministerio de Economía y Finanzas desde el año 2010 ha implantado el Plan de Incentivos, un programa que contempla una serie de metas. El incentivo se materializa en las transferencias de los recursos, pero condicionado al cumplimiento de metas. Una de esas metas está referida a la recaudación del Impuesto Predial, que es la fuente de ingresos más importantes de los gobiernos locales.

Los factores de dicha ineficiencia son varias, siendo lo más resaltantes;

Ausencia de personal idóneo.- El clientelismo político, es uno de los factores para la presencia de personal poco capaz y preparado para asumir las distintas áreas administrativas de los gobiernos locales. Es común copar los puestos o cargos con personas que gozan de una "confianza" no por ser eminentemente técnicos, sino para el manejo de intereses particulares y poco transparentes.

Ausencia de los Planes de Trabajo.- Los documento de gestión, en toda entidad pública son las herramientas que dirigen su accionar, sin ellos, la gestión no tendría un norte, se encaminaría a la deriva y por ende sus dependencias administrativas. Aún el trabajo por resultados es incipiente.

Populismo.- Hasta antes de la modificatoria sobre la figura de la reelección de las autoridades municipales y regionales, era común observar y sentir que los Alcaldes ejercían sus funciones midiendo el panorama político, ya que tenían la intención de buscar una posible reelección, siendo un riesgo comprometer sus intereses.

Bajas remuneraciones.- Si las remuneraciones son bajas, es poco atractivo para la presencia de los mejores profesionales que implemente un buen sistema de tributación municipal con innovaciones estratégicas y metodológicas.

Ausencia de trabajo en equipo.- La moderna administración pública exige que toda acción deba ser coparticipativo, el cual no se observa en las Municipalidades. El trabajo en equipo no permite la existencia de duplicidad de funciones o las interferencias entre los órganos.

6. Conocimiento y conciencia de los derechos laborales en los obreros.

La parte cognoscitiva de parte de los trabajadores es muy importante. El conocimiento es la facultad de la persona de saber de algo. Es la inteligencia.

El grado de conocimiento dependerá de ciertos factores como el nivel cultural y grado de instrucción, porque aquel que sabe leer y escribir esta llamado a acumular mayor conocimiento y hacer frente a cualquier atropello de sus derechos.

Se dice que en una relación laboral la parte más débil es el trabajador, y una de las razones obedece a que éste no tiene mayor conocimiento para poder hacer valer o reclamar sus derechos, del cual los empleadores se aprovechan. Es más, a aquellos que reclaman o generan una suerte de conciencia colectiva los despiden, porque ven peligrar sus intereses o ganancias patrimoniales. Entonces, muchos trabajadores que saben sus derechos, no reclaman por el temor a ser despedidos, y perder el trabajo que se constituye como la única fuente de sus ingresos. Entonces prefieren mantenerse al margen y obedecer las órdenes del empleador sin importar su dignidad.

Es un principio general de derecho "*ignorantia legis neminen excusat*", la ignorancia de la ley, no excusa su cumplimiento. El hecho de no conocer los derechos laborales al momento de ser contratado no significa que no se pueda exigir su cumplimiento, mas por el contrario se hace más latente su exigencia por su carácter irrenunciable de los mismos.

Son pocos los empleadores sea en sector privado o público, que llevan a cabo el proceso de inducción³⁸, que son un conjunto de actividades que se realizan con el objeto de guiar, orientar e integrar a los nuevos empleados en el ambiente del trabajo y del puesto. Para dicho propósito los empleadores recurren a un programa donde se le informa al nuevo trabajador de quienes son, que hacen, como lo hacen, para que hagan, sus normas internas, políticas y reglamentos internos. En esta parte es básico que el trabajador sepa su pertenencia de su régimen laboral, sus derechos y los beneficios que percibirá mientras dure su contrato.

6.1. La Organización de los Trabajadores.

La historia de la humanidad ha demostrado que la unión hace la fuerza, es natural que el hombre por su sola condición de persona, tenga la necesidad de asociarse para el logro de sus objetivos sean individuales o grupales.

En el campo laboral esa necesidad de asociarse está plasmada en la libertad sindical.

La libertad en su acepción genérica es la facultad que tiene el hombre para obrar de una u otra manera, o no de obrar, pero que finalmente se hace responsable de sus actos.

Jurídicamente, la libertad es la facultad que implica el derecho de hacer que tiene toda persona, siempre que no trasgreda el derecho de los demás y actúe dentro de la ley y no prohibido por la ley. Está previsto como una máxima en el artículo 2º inc. 24) de la Constitución Política “Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe”, es el sustento del principio de legalidad.

6.2. Tipos de Libertad

6.2.1. Libertad Natural

Es consustancial a la naturaleza del ser humano, es el fundamento de su autodeterminación. El maestro Guillermo Cabanellas considera como la potestad de proceder en uno u otro sentido a elección de la voluntad y no por violencia ajena o por la necesidad, por el determinismo o fatalismo. Esto es clave para la persona que requiere para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes en relación con su medio social y en el plano individual.

6.2.2. Libertad Moral

Conlleva una decisión ética de toda persona capaz. Estos es la potestad de obrar según las ideas, necesidades o conveniencias. En el campo penal, este tipo de libertad es base de las responsabilidades, requiere lucidez mental, conciencia del acto y voluntad firme.

³⁸ Procedimiento por el cual la empresa se presenta a los nuevos empleados para ayudarles a integrarse al medio de trabajo y tener un inicio productivo.

6.2.3. Libertad Personal.

Implica la libertad individual relativa a la personalidad de cada ser humano y que sus acciones se tienen base en la autonomía de su voluntad. La libertad personal implica la autorrealización de la persona humana.

6.2.4. Libertad Política

Conlleva a que la persona pueda conducir a un conjunto de ciudadanos en los destinos de un país o instituciones. Es el conjunto de derechos reconocidos al ciudadano para regir su propia persona, elegir a sus representantes en la vida pública que es consustancial en una verdadera democracia.

6.2.5. Libertad Profesional

Es aquella que permite ejercer ciertas actividades como el comercio, industria de trabajo que les permita satisfacer sus necesidades básicas, porque de por medio existe un interés económico.

6.2.6 Libertad de Asociación

Implica el ejercicio de la libertad personal, que la potestad individual de aunar el propio esfuerzo al de varios para un fin común. Un interés individual llevado a un grupo de personas que tiene el mismo interés. La libertad sindical se encuentra dentro de esta tipología.

6.3. Libertad Sindical

Facultad que tiene toda persona de asociarse a una organización sindical que se manifiesta en organizar o constituir sindicatos, libertad de adherirse, de no adherirse o retirarse de ellas, la libertad de administrar la organización y libertad de realizar los fines de ésta.

El respeto y el ejercicio de la libertad sindical, contribuye al mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de los pueblos, asimismo es base para la democracia en las relaciones laborales y en sociedad.

6.3.1. Fines y Objetivos de la Libertad Sindical

Es el ejercicio de los derechos que son consustanciales como organización y para el ejercicio de la acción sindical en defensa, logro y protección de sus intereses. Para lograr sus objetivos y fines requiere de unidad sindical, y para ello requieren de garantía y protección de su libertad sindical y de sus derechos inherentes. Los fines y objetivos nacen de la unión de un individuo con otros para la defensa de sus intereses, es decir, en la organización de varias voluntades, cuya pluralidad de voluntades pasan a formar una unidad; la organización sindical.

6.4. El Sindicalismo

El sindicalismo es el conjunto de ideologías, teorías, estrategias y acciones de lucha desarrollados históricamente por los sindicatos y sociedades de resistencia, manteniendo una estrecha vinculación con el movimiento obrero.

El movimiento se gesta en los albores de la sociedad capitalista industrial y nace sobre la base de tres elementos;

- 1.- Formación de la clase obrera a partir de las relaciones de producción capitalista, como consecuencia de la separación entre trabajador y los instrumentos y medios de producción.
- 2.- Una toma de conciencia de su condición de obrero, que aglomera intereses propios en contraposición a la clase burguesa.
- 3.- La necesidad de constituir organizaciones sindicales con el fin de alcanzar instrumentos legales y políticos, capaces de modificar sus status económico y social en medio de la burguesía imperante.

Los primeros esfuerzos de organización de los trabajadores se dieron en el Siglo XVIII. Durante el auge de la Revolución Industrial se prohibió el derecho de asociarse de los trabajadores, por la prevalencia de la teoría individualista, que no veía justificación ni necesidad para que los trabajadores se asocien para defender sus derechos laborales, llegando incluso a tipificarse como delitos en los Códigos Penales de la época.

Al transcurrir los años la prohibición de parte del Estado para la formación de las asociaciones no tuvo el efecto esperado, pues los sindicatos existían, lo que permitió que varios Estados inicien una etapa llamada de "tolerancia" que sin reconocerlos, admitían su existencia en las normas correspondientes. Posteriormente, a esta etapa le siguió el reconocimiento absoluto del derecho sindical a fines del Siglo XIX. Para ello las acciones de los trabajadores fue la clave, para que el Estado cambie su criterio y establecer las leyes que acogían el derecho sindical. Inglaterra fue el primer país en acoger este criterio.

El movimiento sindical, siempre estuvo de la mano con las corrientes del marxismo y el socialismo científico que sentaron sus primeras bases del movimiento obrero mundial, que se constituyó en baluarte para la defensa de los derechos de la masa trabajadora frente al capitalismo imperante.

Es en la época moderna y contemporánea que toma auge el sindicalismo y por ende la libertad sindical que tiene su influencia en;

- a.- La revolución industrial

b.- La revolución política

c.- La primera y segunda guerra mundial.

6.5. El Sindicato

El sindicato es la asociación de trabajadores que se constituyen para defender sus derechos laborales y conquistar otros de parte del empleador. El sindicato es la expresión más legítima de la clase obrera organizada, la que gracias a su unidad, organización y constancia en la lucha ha conseguido derechos que, de otro modo, no hubiera sido posible.

El derecho a la sindicalización en nuestra Constitución Política está previsto en el artículo 28° inc. 1). Dicho derecho tiene una doble connotación: orgánico y funcional. La primera consiste en la facultad de toda persona de constituir organizaciones con el propósito de defender sus intereses gremiales y lo segundo consiste en la facultad de afiliarse o no a este tipo de organizaciones.

6.6. La organización sindical en la Municipalidad Provincial de Huanta.

El SITRAMUN nace en el 1990 conformado solo por trabajadores nombrados y partir de ello fue su preocupación constante la mejora remunerativa de sus integrantes como se evidencia de los convenios colectivos que data de dicho año.

No hay que perder de vista que al nacimiento de este primer sindicato los trabajadores empleados y obreros están inmersos dentro del régimen laboral público normado por el Decreto Legislativo N° 276 que ya consagraba el derecho a la sindicalización. Fue el Decreto Supremo N° 003-82-PCM que reglamentó el procedimiento para la formación de los sindicatos en las entidades estatales.

Dicho sindicato al transcurrir de los años venía perdiendo integrantes al haberse congelado los nombramientos de nuevos servidores que permita engrosar dicho gremio con nuevos elementos, así como los ceses colectivos propiciados a partir del año 1995 por el gobierno de Alberto Fujimori, que de paso debilitó las organizaciones sindicales con ciertas acciones de represalia contra sus integrantes, que muchas veces fueron confundidos con claustró subversivos. Para fines del año 2009 dicho sindicato tenía 21 integrantes con documentación desactualizado en cuanto al registro sindical, pero tenía presencia dentro de la Municipalidad.

Los primeros años del año 2007 se dan las primeras acciones legales sobre la defensa de la estabilidad laboral bajo los alcances de la Ley N° 24041, por la desnaturalización de los contratos de servicios no personales, lo que permitió la reposición de varios trabajadores en las distintas áreas. Este grupo de trabajadores fueron los pioneros en cuanto a la defensa de la estabilidad laboral que abrió el camino para otros trabajadores.

Los primeros meses del año 2010, se dan los primeros pasos para el nacimiento de un gremio sindical conformado solamente por trabajadores obreros sujetos a la actividad privada. Su reconocimiento se dio mediante la Resolución SubDirectoral N° 006-2010-GRA-DRTPE-DPSC-SDNCRG de fecha 07 de mayo del 2010, con 21 afiliados que conglomeraba a trabajadores del área de limpieza pública, choferes, policías municipales, guardianes. Obreros que ya contaban con varios años de servicios.

Dicho sindicato planteó su primero pliego de reclamo el año 2010 el cual no ha sido atendido menos haberse conformado la comisión negociadora, debido a que la autoridad municipal, estuvo en desacuerdo con dicho sindicato, a ello se suma la campaña política que opacó la acción sindical.

Durante el año 2011, debido al poco interés del SITRAMUNH (que era un gremio cerrado, pues acogía solo a trabajadores nombrados empleados y obreros) de incorporar a otros servidores contratados que ya contaban con más de tres años de servicio y otros repuestos con mandato judicial, motivó la modificatoria del Estatuto del Sindicato de Obreros, que permita acoger al resto de trabajadores contratados del régimen laboral público. Esta acción dio como resultado que el gremio se convierta en un sindicato mixto como consta de su Resolución Sub Directoral N° 030-2013-GRA-DRTPE-DPSC-SDNCRG de fecha 20 de mayo del 2013.

A partir de esta reconfiguración se procede con las primeras gestiones para la mejora remunerativa y de condiciones de trabajo, así como de manera progresiva venia incorporando a más trabajadores que a la fecha acoge a 88 servidores entre empleados y obreros y trabajadores del régimen CAS.

El Sindicato Mixto ha logrado la mejora de remuneraciones con el reconocimiento de algunos pactos colectivos de los años anteriores, incremento de remuneraciones vía arbitraje del año 2013 tanto para los empleados y obreros de manera independiente, la férrea defensa a sus integrantes en los casos de despidos por las nuevas autoridades ediles del periodo 2015-2018.

El sindicato finalmente ha venido zanjando la situación de los empleados y obreros como de regímenes autónomos, de modo que a la fecha las autoridades municipales y la masa trabajadora tienen pleno conocimiento sobre los alcances de los dos regímenes laborales. Dentro de este proceso se ha llevado a cabo el traslado de los obreros nombrados bajo el Decreto Legislativo N° 276 al régimen de la actividad privada mediante Resolución de Gerencia Municipal N° 441-2013-MPH/GM.

Aún todavía existen muchas demandas no atendidas, y en dicho proceso se ha evidenciado factores que influyen como la desorganización del sistema de personal, limitaciones presupuestales, desorden administrativo por la carencia de los documentos de gestión en materia de personal que defina la situación de los obreros y empleados, así como la falta de voluntad política de las autoridades políticas.

7. Definición conceptual de la terminología empleada.

Para el presente trabajo se ha contemplado los siguientes;

7.1. Carrera Administrativa.- Conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos que con carácter estable prestan servicios de naturaleza permanente en la Administración Pública

7.2. Contrato de Locación de Servicios.- Se trata de un contrato civil por medio del cual la prestación de servicios se realiza en forma independiente, pues no se produce el elemento de subordinación.

7.3. Contratos de Servicios No Personales.- Comprende el egreso por la contratación de servicios profesionales o técnicos en determinadas materias o labores, no considerados en la específica del Gasto 33. Servicio de Consultoría y 39. Otros Servicios de Terceros, cuyo vínculo contractual se encuentra regulado por la legislación civil.

7.4. Contrato de Trabajo.- Es el acuerdo entre trabajador y empleador, en virtud del cual el primero se obliga a poner a disposición del segundo su propio trabajo, a cambio de una remuneración

7.5. Desnaturalización de contrato de trabajo.- Acción por la que se alteran las propiedades o condiciones de algo

7.6. Gestión Administrativa.- Acciones necesarias que se realizan para el desarrollo operativo de los programas que están a cargo de la institución. Conjunto de acciones mediante las cuales el directivo desarrolla sus actividades a través del cumplimiento de las fases del proceso administrativo, los cuales son: planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar.

7.7. Principio de Primacía de la Realidad.- Aquel que opera en caso de discordia entre los hechos constatados y los hechos reflejados en los documentos formales debe siempre privilegiarse los hechos constatados.

7.8. Obrero Municipal.- Persona que presta su fuerza de trabajo a la Municipalidad (entidad estatal) para hacer labores manuales en ciertas áreas específicas, a cambio de una remuneración, bajo dependencia y subordinación.

7.9. Sindicato.- Gremio o asociación de trabajadores que tienen como objetivo la defensa de los intereses y derechos de sus agremiados.

CAPITULO III: MARCO METODOLÓGICO

3.1. Tipo y Diseño de la Investigación

3.1.1. Tipo

El presente trabajo de investigación es de tipo transversal porque los datos han sido obtenidos en un solo momento del ámbito de estudio, mediante el uso de determinadas técnicas de investigación enmarcadas dentro de lo descriptivo.

El nivel de la investigación es descriptivo y para ello se ha utilizado el análisis de la realidad problemática en la contratación de los obreros a partir de varias regímenes laborales, asimismo se identificaron a los obreros municipales por las labores que cumplen en las distintas áreas de la Municipalidad.

3.1.2. Diseño.

El diseño de la presente investigación es "No Experimental".

3.2. Población y Muestra

3.2.1. Población.

La población está compuesta por los obreros municipales contratados en distintas modalidades contractuales durante el año 2014 que fluyen de la información proporcionada por la Unidad de Recursos Humanos conforme al siguiente cuadro.

RELACION DE PERSONAL DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUANTA 2014

CHOFERES, LIMPIEZA PUBLICA PARQUES Y JARDENES, FORESTACION, POLICIAS MUNICIPALES, GUARDIANES, CAMAL MUNICIPAL					
Nº	APELLIDOS Y NOMBRES	ESPECIALIDAD O CARGO	FECHA DE INGRESO	MODALIDAD	CONDICION
01	ASANI CHAVEZ, CESAR	GUARDIAN	20/05/2009	728	CONTRATADO
02	DE LA CRUZ RIMACHI, CESAR	POLICIA MUNICIPAL	19/09/2008	728	CONTRATADO
03	CARRERA CCANCCE, ANDRES	POLICIA MUNICIPAL	24/09/2009	728	CONTRATADO
04	SUAREZ VILLARROEL, EDWIN MARIN	CHOFER	01/01/2011	728	CONTRATADO
05	VARGAS GONZALES, EDWIN	CHOFER	01/09/2011	728	CONTRATADO
06	YANGALI ENCISO, EFRAIN FELIX	CHOFER	16/05/2011	728	CONTRATADO
07	YAGUILLO MASISO, EUGENIO	CHOFER	01/07/2011	728	CONTRATADO
08	PARIONA LOPEZ, FREDDY ARNOLFO	CHOFER	08/06/2011	728	CONTRATADO
09	DE LA CRUZ MALLQUE, GUILLERMO	CHOFER	01/09/2011	728	CONTRATADO
10	POMA MAYHUA, JULIO	CHOFER	20/10/2008	728	CONTRATADO
11	CHAVEZ FERNANDEZ, MAURO	CHOFER	08/06/2011	728	CONTRATADO
12	HUAMAN GUZMAN, RICARDO	CHOFER	16/05/2011	728	CONTRATADO
13	TICLLA GUTIERREZ, CELESTINO	CHOFER	01/02/2011	728	CONTRATADO
14	POZO UNTIVEROS, MAURICIO	CAMAL MUNICIPAL	01/02/2012	728	CONTRATADO
15	GREGORIO RODRIGUEZ GUZMAN	GUARDIAN	05/03/2014	728	NOMBRADO

16	ORE QUINTERO PELAYO	CHOFER	05/03/2014	728	NOMBRADO
17	RAMOS JUAN AUGUSTO	POLICIA MUNICIPAL	05/03/2014	728	NOMBRADO
18	CONDOR TRISTAN ORIOL	PERSONAL DE LIMPIEZA	05/03/2014	728	NOMBRADO
19	MARQUEZ VARGAS ALBERTO	PERSONAL DE CAMAL	05/03/2014	728	NOMBRADO
20	VELASQUE CONDOR LUIS	PERSONAL DE LIMPIEZA	05/03/2014	728	NOMBRADO
21	GUTIERREZ ARRIETA ANDRES WASHINGTON	POLICIA MUNICIPAL	05/03/2014	728	NOMBRADO
22	QUISPE BAUTISTA SANTOS	PERSONAL DE LIMPIEZA	05/03/2014	728	NOMBRADO
23	TINCOPA CCORINAUPA FELIX MARCIAL	PERSONAL DE LIMPIEZA	05/03/2014	728	NOMBRADO
24	GRANADOS CISNEROS ASCENCION	POLICIA MUNICIPAL	05/03/2014	728	NOMBRADO
25	ANCHO MENDEZ VENANCIO	POLICIA MUNICIPAL	05/03/2014	728	NOMBRADO
26	SANTIAGO RIMACHI VICTOR	PERSONAL DE LIMPIEZA	05/03/2014	728	NOMBRADO
27	CUNTO CHOQUE, CELESTINO	OBRERO-LIMPIEZA PUBLICA	01/02/2012	728	CONTRATADO
28	VARGAS, DONATO	OBRERO-LIMPIEZA PUBLICA	01/02/2012	728	CONTRATADO
29	VARGAS POMA, FELICIANA	OBRERO-LIMPIEZA PUBLICA	01/02/2012	728	CONTRATADO
30	CCORACC ESCOBAR, MARCIAL	OBRERO-LIMPIEZA PUBLICA	01/02/2012	728	CONTRATADO
31	MENDEZ SALINAS, MODESTO	OBRERO-LIMPIEZA PUBLICA	01/02/2012	728	CONTRATADO
32	URBANO CCAHUANA, VIRGINIA	OBRERO-LIMPIEZA PUBLICA	01/02/2012	728	CONTRATADO
33	PAREDES MOLINA JUAN DONATO	CHOFER	01/02/2012	728	CONTRATADO
34	PAITAN AUCCAPIÑA, JUANA	PERSONAL DE PARQUES Y JARDINES	01/02/2012	728	CONTRATADO
35	GUZMAN HUACHACA, VICTOR	PERSONAL DE PARQUES Y JARDINES	01/02/2012	728	CONTRATADO
36	FLORES VARGAS, LUIS ALBERTO	PERSONAL DE PARQUES Y JARDINES	01/02/2012	728	CONTRATADO
37	SAEZ SOTO, ZONILDA	POLICIA MUNICIPAL	01/08/2013	276	CONTRATADO
38	MENDEZ SALINAS, DIONISIO	POLICIA MUNICIPAL	01/08/2013	276	CONTRATADO
39	VARGAS ORE, JORGE	POLICIA MUNICIPAL	01/08/2013	276	CONTRATADO
40	CARBAJAL GALVEZ, VICTOR	LIMPIEZA PUBLICA	01/08/2013	276	CONTRATADO
41	APONTE ROMAN, JUANA MARLENY	LIMPIEZA PUBLICA	01/08/2013	276	CONTRATADO
42	ARONE GOMEZ, NEMECIO	LIMPIEZA PUBLICA	01/08/2013	276	CONTRATADO
43	BARBOZA LAMILLA, JESUS	PERSONAL DE LIMPIEZA	01/08/2013	276	CONTRATADO

44	CABEZAS ARAUJO, BENEDICTA	PERSONAL DE LIMPIEZA	01/08/2013	276	CONTRATADO
45	CARDENAS PALOMINO, MARGOTT	PERSONAL DE LIMPIEZA	01/08/2013	276	CONTRATADO
46	CIERTO MENA, LUPITA EUMILA	PERSONAL DE LIMPIEZA	01/08/2013	276	CONTRATADO
47	FARFAN CORAHUA, ROBERTA AUGUSTO	PERSONAL DE LIMPIEZA	01/08/2013	276	CONTRATADO
48	FLORES SANTA CRUZ, ROSA CIRILA	PERSONAL DE LIMPIEZA	01/08/2013	276	CONTRATADO
49	GALINDO RIMACHI, EMILIA	PERSONAL DE LIMPIEZA	01/08/2013	276	CONTRATADO
50	HUANACO CURO, MAURO	PERSONAL DE LIMPIEZA	01/08/2013	276	CONTRATADO
51	ÑAUPARI ÑAUPA, TEODORO	PERSONAL DE LIMPIEZA	01/08/2013	276	CONTRATADO
52	PORRAS ROMERO, REBECA	PERSONAL DE LIMPIEZA	01/08/2013	276	CONTRATADO
53	QUINTERO CAVALCANTI, SANDRA	PERSONAL DE LIMPIEZA	01/08/2013	276	CONTRATADO
54	RIMACHI CUSICHE, HERCILIA	PERSONAL DE LIMPIEZA	01/08/2013	276	CONTRATADO
55	RIMACHI ROJAS, JULIANA	PERSONAL DE LIMPIEZA	01/08/2013	276	CONTRATADO
56	SILLAMA RIVERA, EMILIANO	PERSONAL DE LIMPIEZA	01/08/2013	276	CONTRATADO
57	SULCA HUAYLLA, EPIFANIO	PERSONAL DE LIMPIEZA	01/08/2013	276	CONTRATADO
58	VALENCIA ÑAUPA, FERMIN	PERSONAL DE LIMPIEZA	01/08/2013	276	CONTRATADO
59	PACHECO ORELLANO, VENANCIO	PERSONAL DE PARQUES Y JARDINES	01/08/2013	276	CONTRATADO
60	GONZALES AYALA, LUIS IGNACIO	PERSONAL DEL CAMAL MUNICIPAL	01/08/2013	276	CONTRATADO
61	HUACHA VARGAS, MARUJA	PERSONAL DEL CAMAL MUNICIPAL	01/08/2013	276	CONTRATADO
62	REYNOSO AGUILAR, RAFAEL	PERSONAL DEL CAMAL MUNICIPAL	01/08/2013	276	CONTRATADO
63	LAZO HIDALGO, MIGUEL	PERSONAL DEL CAMAL MUNICIPAL	01/08/2013	276	CONTRATADO
64	ESPEJO CECCARELLI, JAIME ESTEBAN	SERENASGO	01/08/2013	276	CONTRATADO
65	ZAPATA MONCADA, JOSE ELISEO	SERENASGO	01/08/2013	276	CONTRATADO
66	ARANZA NAVARRO, ADRIAN	SERENASGO	01/08/2013	276	CONTRATADO
67	PARIONA VIVANCO, JESUS	POLICIA MUNICIPAL	01/08/2013	276	CONTRATADO
68	VILLAR CACERES, FRANK LEE	POLICIA MUNICIPAL	01/08/2013	276	CONTRATADO
69	HUAMAN ESPINOZA TEODOR	PERSONAL DE LIMPIEZA	08/01/2013	1057	CONTRATADO

70	AYALA HUAMAN MARCELINA	PERSONAL DE LIMPIEZA	09/01/2013	1057	CONTRATADO
71	OBREGON TELLO, FILDER FLORENTINO	PERSONAL DE LIMPIEZA	01/07/2013	1057	CONTRATADO
72	TORRE BARRIENTOS, AUGUSTO	PERSONAL DE LIMPIEZA	01/01/2013	1057	CONTRATADO
73	ÑAUPA ESCOLA, ISABEL	PERSONAL DE LIMPIEZA	01/01/2014	1057	CONTRATADO
74	ROMERO HUAMAN, PABLO	PERSONAL DE LIMPIEZA	05/05/2014	1057	CONTRATADO
75	ESPINOZA MONDALGO, ABEL	PERSONAL DE LIMPIEZA	02/01/2014	1057	CONTRATADO
76	ROMAN CHAVEZ, NILTON	PERSONAL DE AREAS VERDES	02/01/2014	1057	CONTRATADO
77	VELASQUEZ QUISPE, HERMINIO	PERSONAL DE AREAS VERDES	02/01/2014	1057	CONTRATADO
78	MUÑOZ ÑAUPA, PAULINO	PERSONAL DE AREAS VERDES	02/01/2014	1057	CONTRATADO
79	CUSICHI CURO, LIONCIO	PERSONAL DE AREAS VERDES	02/01/2014	1057	CONTRATADO
80	VELASQUEZ QUISPE, HERMINIO	PERSONAL DE AREAS VERDES	02/01/2014	1057	CONTRATADO
81	BERROSPI TRUJILLO, DANIEL	PERSONAL DE AREAS VERDES	02/01/2014	1057	CONTRATADO
82	SULCA MARRINEZ, LUIS	PERSONAL DE AREAS VERDES	02/01/2014	1057	CONTRATADO
83	PEÑA GAMBOA, ABIMELECH	PERSONAL DE AREAS VERDES	02/01/2014	1057	CONTRATADO
84	RAMOS ROMERO, MARCELINO	PERSONAL DE PARQUES Y JARDINES	02/01/2014	1057	CONTRATADO
85	CONDORI ROMERO, ALBINA LORENZA	PERSONAL DE PARQUES Y JARDINES	02/01/2014	1057	CONTRATADO
86	CUSICHE CURO, LIONCIO	PERSONAL DE PARQUES Y JARDINES	02/01/2014	1057	CONTRATADO
87	DE LA CRUZ BAUTISTA, DIONICIO	PERSONAL DE PARQUES Y JARDINES	02/01/2014	1057	CONTRATADO
88	QUISPE IÑOÑAN, JOSE LUIS	PERSONAL DE PARQUES Y JARDINES	02/01/2014	1057	CONTRATADO
89	PALOMINO PALOMINO, MARCELINA	PERSONAL DE PARQUES Y JARDINES	02/01/2014	1057	CONTRATADO
90	VALLAFUERTE ORE, IRMA	PERSONAL DE PARQUES Y JARDINES	02/01/2014	1057	CONTRATADO

91	ANCCASI ROMANI, MIGUEL	PERSONAL DE PARQUES Y JARDINES	02/01/2014	1057	CONTRATADO
92	CAMASI FLORES, NICOLASA	PERSONAL DE PARQUES Y JARDINES	02/01/2014	1057	CONTRATADO
93	SULCA MARTINEZ, LUIS	PERSONAL DE PARQUES Y JARDINES	02/01/2014	1057	CONTRATADO
94	ORE ROJAS, GLICERIO	CHOFER DE ALCALDIA	01/05/2012	1057	CONTRATADO
95	AGUIRRE OLARTE, ELIAS	GUARDIAN DEL ALMACEN DE NAVALA HUACHACA	01/01/2013	1057	CONTRATADO
96	SALVATIERRA GUTIERREZ, FRANCISCO	PERSONAL DEL CAMAL MUNICIPAL	01/01/2013	1057	CONTRATADO
97	YARANGA INFANTE, MARCELINO	PERSONAL DEL CAMAL MUNICIPAL	01/01/2013	1057	CONTRATADO
98	MARQUEZ AUCATOMA, ROXANA MIRTHA	PERSONAL DEL CAMAL MUNICIPAL	01/07/2014	1057	CONTRATADO
99	FLORES TAGUADA, DELFIN	GUARDIAN DEL MERCADO CENTRAL	01/01/2012	1057	CONTRATADO
100	BENDEZU SOLIER, PILAR	RESPONSABLE DEL SERVICIO HIGIÉNICO	01/01/2014	1057	CONTRATADO
101	CHAVEZ, JUSTA EBEDINA	RESPONSABLE DEL SERVICIO HIGIÉNICO	01/01/2014	1057	CONTRATADO
102	CORONANO POLANCO, BRIGIDA	RESPONSABLE DEL SERVICIO HIGIÉNICO	01/01/2014	1057	CONTRATADO
103	CANCHARI FIGUEROA, ZANAYDA	RESPONSABLE DEL SERVICIO HIGIÉNICO	01/01/2014	1057	CONTRATADO
104	FARFAN PACHECO, MARILUZ	RESPONSABLE DEL SERVICIO HIGIÉNICO	01/01/2014	1057	CONTRATADO
105	AYALA VARGAS, HERLINDA	RESPONSABLE DEL SERVICIO HIGIÉNICO	01/01/2014	1057	CONTRATADO

Fuente: Unidad de Recursos Humanos de la Municipalidad Provincial de Huanta

3.2.2. Muestra.

La muestra corresponde a 92 obreros compuesto por los obreros agremiados al Sindicato Mixto de la Municipalidad Provincial de Huanta contratados bajo las modalidades de contrato: CAS, régimen laboral privado, régimen laboral público de las distintas dependencias administrativas. Igualmente, están en la muestra aquellos obreros que sin estar en el Sindicato están contratados bajo los mismos regímenes laborales y locación de servicios que siguen prestando sus servicios hasta la fecha, bajo dichas modalidades.

Para el efecto, de una población de 105 obreros se ha tomado para la muestra 92 obreros que corresponde al 87,62% del total de la población.

Para lo cual utilizamos la siguiente fórmula:

$$\frac{X}{n} = \frac{100\%}{N}$$

$$X = 87,62\%$$

**OBREROS DEL REGIMEN LABORAL DE LA ACTIVIDAD PRIVADA QUE PERTENCEN AL
SINDICATO**

Nº	APELLIDOS Y NOMBRES	ESPECIALIDAD O CARGO	REGIMEN LABORAL	CONDICION
1	CUNTO CHOQUE, CELESTINO	LIMPIEZA PUBLICA	728	CONTRATADO
2	ASANI CHAVEZ, CESAR	GUARDIAN	728	CONTRATADO
3	DE LA CRUZ RIMACHI, CESAR	POLICIA MUNICIPAL	728	CONTRATADO
4	VARGAS, DONATO	LIMPIEZA PUBLICA	728	CONTRATADO
5	SUAREZ VILLARROEL, EDWIN MARIN	CHOFER	728	CONTRATADO
6	VARGAS GONZALES, EDWIN	CHOFER	728	CONTRATADO
7	YANGALI ENCISO, EFRAIN FELIX	CHOFER	728	CONTRATADO
8	YAGUILLO MASISO, EUGENIO	CHOFER	728	CONTRATADO
9	VARGAS POMA, FELICIANA	LIMPIEZA PUBLICA	728	CONTRATADO
10	PARIONA LOPEZ, FREDDY ARNOLFO	CHOFER	728	CONTRATADO
11	DE LA CRUZ MALLQUE, GUILLERMO	CHOFER	728	CONTRATADO
12	PAITAN AUCCAPIÑA, JUANA	PARQUES Y JARDINES	728	CONTRATADO
13	POMA MAYHUA, JULIO	CHOFER	728	CONTRATADO
14	CCORACC ESCOBAR, MARCIAL	LIMPIEZA PUBLICA	728	CONTRATADO
15	CHAVEZ FERNANDEZ, MAURO	CHOFER	728	CONTRATADO
16	HUAMAN GUZMAN, RICARDO	CHOFER	728	CONTRATADO
17	URBANO CCAHUANA, VIRGINIA	LIMPIEZA PUBLICA	728	CONTRATADO
18	TICLLA GUTIERREZ, CELESTINO	CHOFER	728	CONTRATADO
19	GREGORIO RODRIGUEZ GUZMAN	GUARDIAN	728	NOMBRADO
20	ORE QUINTERO PELAYO	CHOFER	728	NOMBRADO
21	RAMOS JUAN AUGUSTO	POLICIA MUNICIPAL	728	NOMBRADO
22	CONDOR TRISTAN ORIOL	LIMPIEZA PUBLICA	728	NOMBRADO
23	MARQUEZ VARGAS ALBERTO	PERSONAL DE CAMAL	728	NOMBRADO
24	GUTIERREZ ARRIETA ANDRES	POLICIA MUNICIPAL	728	NOMBRADO
25	QUISPE BAUTISTA SANTOS	LIMPIEZA PUBLICA	728	NOMBRADO
26	TINCOPA CCORIÑAUPA FELIX MARCIAL	LIMPIEZA PUBLICA	728	NOMBRADO
27	ANCHO MENDEZ VENANCIO	POLICIA MUNICIPAL	728	NOMBRADO
28	PAREDES MOLINA JUAN DONATO	CHOFER	728	CONTRATADO

Fuente: SITRAMPH

OBREROS DEL REGIMEN LABORAL PUBLICO QUE PERTENECEN AL SINDICATO

Nº	APELLIDOS Y NOMBRES	AREA DE TRABAJO	REGIMEN LABORAL	CONDICION
1	ÑAUPARI ÑAUPA , TEODORO	LIMPIEZA PUBLICA	276	CONTRATADO
2	MENDEZ SALINAS DIONISIO	PERSONAL GUARDIAN	276	CONTRATADO
3	CARBAJAL GALVEZ, VICTOR FRANCISCO	GUARDIAN	276	CONTRATADO
4	PACHECO ORELLANA, VENANCIO	PARQUES Y JARDINES	276	CONTRATADO
5	RIMACHI ROJAS, JULIANA	LIMPIEZA PUBLICA	276	CONTRATADO
6	PORRAS ROMERO, REBECA	LIMPIEZA PUBLICA	276	CONTRATADO
7	CABEZAS ARAUJO, BENEDICTA	LIMPIEZA PUBLICA	276	CONTRATADO
8	ARONE GOZME, NEMESIO	LIMPIEZA PUBLICA	276	CONTRATADO
9	REYNOSO AGUILAR, RAFAEL	PERSONAL CAMAL MUNICIPAL	276	CONTRATADO
10	LAZO HIDALGO, MIGUEL	LIMPIEZA PUBLICA	276	CONTRATADO
11	APONTE ROMAN, JUANA MARLENY	LIMPIEZA PUBLICA	276	CONTRATADO
12	GONZALES AYALA, LUIS IGNACIO	PERSONAL CAMAL MUNICIPAL	276	CONTRATADO
13	ESPEJO CECCARELLI, JAIME ESTEBAN	PERSONAL DE SERENAZGO	276	CONTRATADO
14	HUACHACA VARGAS, MARUJA	PERSONAL CAMAL MUNICIPAL	276	CONTRATADO
15	GALINDO RIMACHI, EMILIA	LIMPIEZA PUBLICA	276	CONTRATADO
16	FARFAN CORAHUA ROBERTA	LIMPIEZA PUBLICA	276	CONTRATADO
17	FLORES SANTA CRUZ ROSA	LIMPIEZA PUBLICA	276	CONTRATADO
18	BARBOZA LAMILLA JESUS	LIMPIEZA PUBLICA	276	CONTRATADO
19	CARDENAS PALOMINO MARGOTH	LIMPIEZA PUBLICA	276	CONTRATADO
20	RIMACHI CUSICHE ERCILIA	LIMPIEZA PUBLICA	276	CONTRATADO
21	MAURO HUANACO CURO	LIMPIEZA PUBLICA	276	CONTRATADO
22	SANDRA QUINTERO CAVALCANTI	LIMPIEZA PUBLICA	276	CONTRATADO
23	ARANZA NAVARRO ADRIAN	PERSONAL DE SERENAZGO	276	CONTRATADO
24	ZAPATA MONCADA JOSE	PERSONAL DE SERENAZGO	276	CONTRATADO
25	CIERTO MENA LUPITA	LIMPIEZA PUBLICA	276	CONTRATADO
26	AYALA HUAMAN MARCELINA	LIMPIEZA PUBLICA	CAS	CONTRATADO
27	HUAMAN ESPINOZA TEODOR	LIMPIEZA PUBLICA	CAS	CONTRATADO

Fuente: SITRAMPH-Mx

OBREROS MUNICIPALES QUE PERTENECEN NO PERTENECEN AL SINDICATO

Nº	APELLIDOS Y NOMBRES	OCUPACION	MODALIDAD	CONDICION
1	SAEZ SOTO, ZONILDA	POLICIA MUNICIPAL	276	CONTRATADO
2	VARGAS ORE, JORGE	POLICIA MUNICIPAL	276	CONTRATADO
3	PARIONA VIVANCO, JESUS	POLICIA MUNICIPAL	276	CONTRATADO
4	FRANK VILLAR CACERES	POLICIA MUNICIPAL	276	CONTRATADO
5	SILVERA MALLQUI WALTER	POLICIA MUNICIPAL	276	CONTRATADO
6	TORRES RAMOS ANDREA	GUARDIAN	276	CONTRATADO
7	FLORES CABEZAS MAYCOL	POLICIA MUNICIPAL	LOCACION	CONTRATADO
8	FARFAN RAMOS FACUNDO	POLICIA MUNICIPAL	LOCACION	CONTRATADO
9	CCOCHACHI CURO NIVARDO	POLICIA MUNICIPAL	LOCACION	CONTRATADO
10	PROSPERO VILLARROEL ARANA	SERENAZGO	LOCACION	CONTRATADO
11	CRUZ BARBOZA EDGAR	SERENAZGO	LOCACION	CONTRATADO
12	PALOMINO OCHANTE FREDY	SERENAZGO	LOCACION	CONTRATADO
13	GARAUNDO SANCHEZ KENNY	SERENAZGO	LOCACION	CONTRATADO
14	VELA LAMA LEDYS	SERENAZGO	LOCACION	CONTRATADO
15	TERECCAYA TAKIGAWA RAMON	SERENAZGO	LOCACION	CONTRATADO
16	ALCAZAR PAZ JHONNY	SERENAZGO	LOCACION	CONTRATADO
17	ACHO TAPULLIMA TONO	SERENAZGO	LOCACION	CONTRATADO
18	ORE OZEJO JESUS	SERENAZGO	LOCACION	CONTRATADO
19	LLANTOY REYNOSO RAYMUNDO	SERENAZGO	LOCACION	CONTRATADO
20	FLORES TAGUADA DELFIN	GUARDIAN	LOCACION	CONTRATADO
21	TORRES CORITOMA FELIPE	GUARDIAN	LOCACION	CONTRATADO
22	PARRAGUEZ CASTRO FERNANDO	GUARDIAN	CAS	CONTRATADO
23	YARANGA INFANTE MARCELINA	CAMAL	CAS	CONTRATADO
24	MARQUEZ AUCCATOMA ROXANA	CAMAL	CAS	CONTRATADO
25	ROMERO CURO HONORATO	LIMPIEZA PUBLICA	LOCACION	CONTRATADO
26	GUTIERREZ MALPICA DELIA	LIMPIEZA PUBLICA	LOCACION	CONTRATADO
27	CUSICHI CCOCHACHI VICTOR	LIMPIEZA PUBLICA	LOCACION	CONTRATADO
28	AGUIRRE URBANO GUILLERMINA	LIMPIEZA PUBLICA	LOCACION	CONTRATADO
29	OBREGON TELLO, FILDER	LIMPIEZA PUBLICA	LOCACION	CONTRATADO

30	CONDORI ROMERO ALBINA	LIMPIEZA PUBLICA	LOCACION	CONTRATADO
31	ACUÑA RODRIGUEZ MARINA	LIMPIEZA PUBLICA	LOCACION	CONTRATADO
32	MORA MORA ROSA	PARQUES Y JARDINES	LOCACION	CONTRATADO
33	CONDORI ROMERO, ALBINA LORENZA	PARQUES Y JARDINES	LOCACION	CONTRATADO
34	MARTINEZ GOMEZ ENEDINA	PARQUES Y JARDINES	LOCACION	CONTRATADO
35	RIMACHI ÑAUPA ALEJANDRA	PARQUES Y JARDINES	LOCACION	CONTRATADO
36	ANCCASI ROMANI, MIGUEL	PARQUES Y JARDINES	LOCACION	CONTRATADO
37	SALVATIERRA GUTIERREZ, FRANCISCO	CAMAL MUNICIPAL	CAS	CONTRATADO

Fuente propia.

Igualmente, se ha recabado copias de los contratos y las resoluciones que aprueban las mismas, y la información proporcionada por parte del Sindicato Mixto sobre la situación de sus obreros en la referida entidad municipal.

La muestra corresponde al 87,62% de la población obrera que cuenta la Municipalidad Provincial de Huanta.

Área donde prestan servicios	Cantidad	%
Limpieza Publica	30	32,6
Serenazgo	13	14,1
Policía Municipal	10	10,9
Camal Municipal	07	7,6
Parques y Jardines	09	9,8
SUB TOTAL	69	

Fuente propia

Por la labor que cumplen	Cantidad	%
Choferes	12	13

Guardianes	11	12
SUB TOTAL	23	

Fuente propia

Cuadro según régimen laboral

Régimen Laboral	Cantidad	%
Decreto Legislativo N° 276	31	33,70
Decreto Legislativo N° 728	28	30,43
Decreto Legislativo N° 1057	06	6,52
Locación de Servicios	27	29,35
Total	92	100%

Fuente propia

Cuadro según genero

Régimen Laboral	Cantidad	%
Obrero Femenino	29	31,52
Obrero Masculino	63	68,48
Total	92	100%

Fuente propia

3.3. Hipótesis

3.3.1. Hipótesis general.

Concurren factores que influyen para la contratación en diversos regimenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.

3.3.2. Hipótesis específicas

1.- El factor de la política normativa laboral influye para la contratación en diversos regimenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.

2.- El factor presupuestal influye para la contratación en diversos regimenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.

3.- El factor de la gestión administrativa en el sistema de personal influye para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.

4.- El factor de falta de conocimiento de los derechos laborales en el obrero influye para la contratación en diversos regímenes laborales

3.4. Variables – Operacionalización

3.4.1. Identificación de Variables

a. Variables Independientes (X)

Factores que influyen

X1: Política normativa laboral

X2: Aspecto presupuestal

X3: Sistema de personal

X4: Nivel cognoscitivo de los derechos laborales

b. Variable Dependiente (Y)

Contratación del personal obrero

3.4.2. Operalización de Variables

Variables	Operalización	Dimensiones	Indicador	Unidad de medida	Instrumento de medición
Política normativa laboral	Conjunto de directrices, orientaciones, criterios, lineamientos conducentes a la captación de personal para que labore en el Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política • Normas laborales sobre regímenes laborales 	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidades laborales 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje por cada régimen laboral 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cuestionario ➤ Contratos
Aspecto presupuestal	Instrumento de gestión del Estado que contiene la previsión de ingresos y gastos del Sector Público para un ejercicio anual determinado	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> • Numero de trabajadores • Priorización de necesidades • Generación de recursos propios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias presupuestales • Ingresos por RDR 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cuestionario ➤ PIA
Sistema de Personal	Conjunto de principios, normas, técnicas y procedimientos de la administración y gestión de los recursos humanos.	<ul style="list-style-type: none"> • Cuadro de Asignación de Personal • Cuadro Analítico de Personal 	<ul style="list-style-type: none"> • Documento de gestión • Personal idóneo • Desarrollo de capacidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de Gestión (CAP, PAP, PIA) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cuestionario ➤ Entrevista
Nivel cognoscitivo de derechos laborales	El conocimiento es la facultad de la persona de saber de algo	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de conocimiento • Preparación y capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento sobre normas laborales • Convicción y Confianza • Capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de instrucción • Certificaciones 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cuestionario
Contratación de personal obrero	Acuerdo consensual que tiene por objeto la prestación de servicios de carácter económico por el cual una de las partes da una remuneración a cambio de disfrutar o servirse, bajo su dependencia o dirección	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política • Código Civil 	<ul style="list-style-type: none"> • Labores que desempeñan • Perfiles para el puesto 	<ul style="list-style-type: none"> • Contratos • Resoluciones de contratos 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cuestionario a los obreros ➤ Cuestionario a los empleados y funcionarios ➤

3.5. Métodos y Técnicas de Investigación

3.5.1. Método de Investigación

En la presente investigación recurrimos al método:

- Inductivo.- El análisis del particular a lo general.
- Deductivo.- El análisis de los general a lo particular

3.5.2 Técnicas de Investigación

- Sistematización bibliográfica
- Encuesta
- Análisis estadístico

3.6. Descripción del Instrumento Utilizado

Los instrumentos utilizados en la presente investigación son;

Fichas bibliográficas.- Para acopiar información de textos, revistas, Tesis, pag. Web sobre el contrato, contrato de trabajo, el trabajo de los obreros municipales, su régimen laboral, servicios públicos municipales, gestión administrativa, sistemas administrativos, el presupuesto municipal, la libertad sindical. (fichas de referencia, de transcripción, de resumen, de ideas personales, etc.)

Cuestionario.- Se elaboró cuestionario dirigido a los propios obreros, funcionarios y empleados de la Municipalidad Provincial de Huanta para recibir respuestas a las preguntas afines al tema de investigación marcando una alternativa.

Paquete estadístico

Se empleó el software Excel con la finalidad de construir la matriz de datos con la información recopilada de las encuestas. Así mismo, se empleó el IBM SPSS con el cual se realizó los análisis estadísticos descriptivos.

3.7. Análisis Estadístico e Interpretación de Datos

Después de haber obtenido los datos y/o informaciones de parte de los propios obreros, empleados y funcionarios de la Municipalidad Provincial de Huanta sobre la contratación de los obreros se procedió a clasificarlos en las modalidades contractuales, tipo de labores, situación laboral (tipo de contrato), grado de instrucción. Así como la evaluación de la

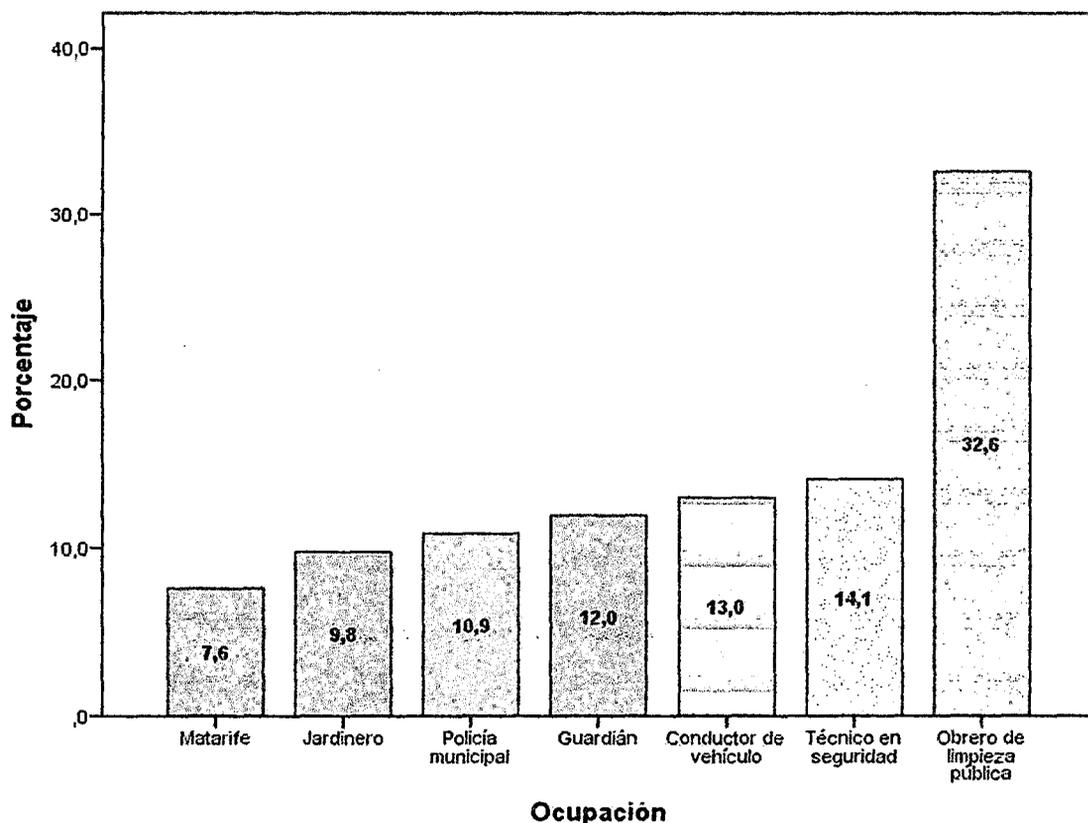
situación presupuestal, gestión administrativa, sistema de personal, organización de trabajadores.

Luego de concluir con las encuestas, se procedió a codificarlos, tabularlos, analizarlos y utilizar la estadística a efectos de su interpretación que permite la elaboración y presentación de tablas y gráficas que reflejan los resultados.

CAPITULO IV: ANALISIS E INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS

4.1. Resultados de Análisis de la Contratación de Obreros Municipales.

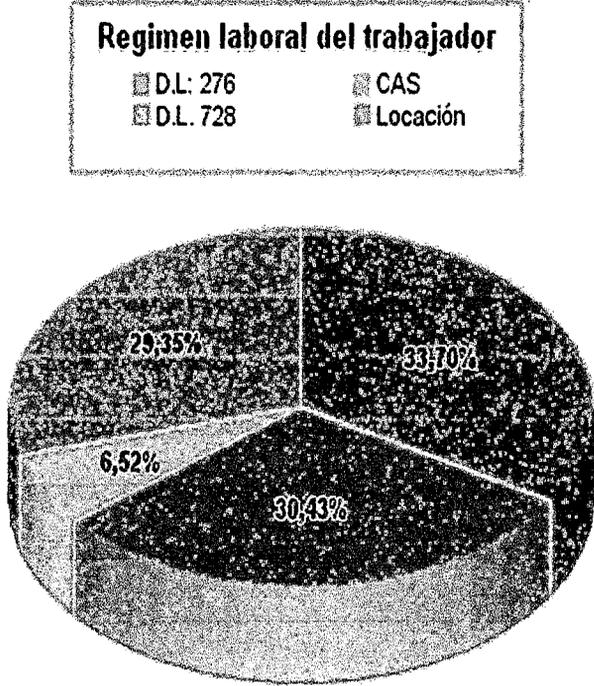
FIGURA N° 01: Distribución de los obreros según las labores que cumplen (ocupación).



Fuente propia

La información que presenta el gráfico demuestra que hay presencia de gran cantidad de obreros en el área de limpieza pública, seguido por los de Seguridad Ciudadana (Serenos), que reflejan los dos importantes servicios públicos que las municipalidades cumplen a favor de la ciudadanía, pero que al mismo tiempo una prioridad para la gestión municipal ya que se trata de la limpieza y seguridad, este último muy crítico a nivel nacional. Estos dos servicios cuya prestación son individualizables que genera el pago del tributo por parte del contribuyente. A continuación están los choferes de los distintos vehículos que cuenta la Municipalidad para la prestación de los diversos servicios y en la ejecución de proyectos de inversión pública (cargador frontal, motoniveladora, rodillo, tractor oruga, volquetes, etc.). Seguidamente están los guardianes y personal de servicio de los locales institucionales que cuenta la entidad municipal. Luego los policías Municipales que prestan sus labores en el único Mercado de Abastos de la ciudad. Por último los jardineros de los parques y plazas y el personal del Camal Municipal.

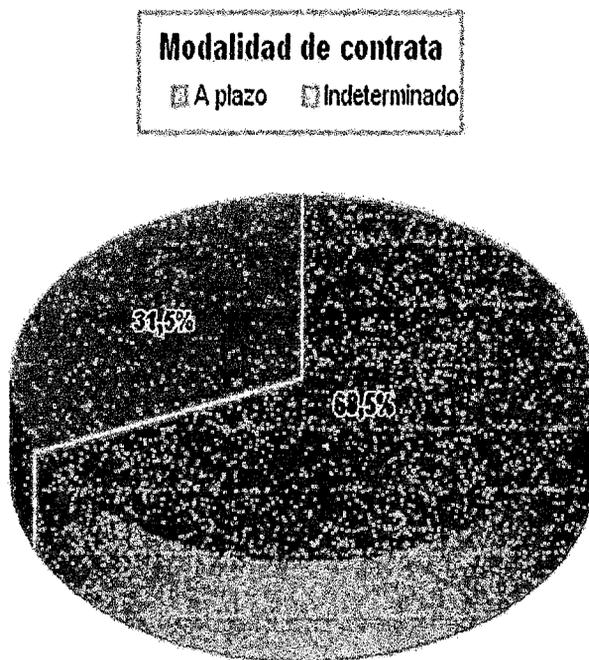
FIGURA N° 02: Distribución de los obreros según el régimen laboral.



Fuente propia

La información que presenta el grafico demuestra a que regímenes laborales se recurre para la contratación del obrero. Solo el 30,43% vienen siendo contratados de manera correcta en su régimen al que pertenece de la actividad privada normado por el Decreto Legislativo N° 728. El 33,70% están contratados erróneamente dentro del régimen laboral publico normado por el Decreto Legislativo N° 276. Es preocupante que el 29,35% de los obreros vienen siendo contratados bajo la simulación y fraude bajo la figura del contrato civil (locación de servicios) que no otorga ningún derecho laboral a favor del obrero. En menor cantidad se tiene a los obreros bajo la figura del Contrato Administrativo de Servicios-CAS que entro bajo la figura de la novación de los Contratos de Servicios No Personales aplicándose a cualquier trabajador, cuando los obreros a la vigencia de dicha normativa ya tenían un régimen laboral propio desde el año 2001.

FIGURA N° 03: Distribución de los obreros según tipo de contrato.



Fuente propia

La figura demuestra que el 68,5% de los obreros mantienen contrato sujeto a plazo, lo que implica que en cualquier momento el empleador puede dar por concluido su contrato por vencimiento del plazo. Esta situación conlleva a la inestabilidad laboral. Mientras tanto solo el 31,5% de los obreros tienen una estabilidad absoluta, ya que la única manera de dar por concluido su contrato laboral será mediante el despido fundado por su conducta o incapacidad para el trabajo.

Tabla N° 01: Distribución de los obreros según grado de instrucción y régimen laboral en el cual fue contratado

Conocimiento de sus derechos laborales		N°	%
Grado de Instrucción	Primaria completa	13	14,1%
	Primaria incompleta	22	23,9%
	Secundaria completa	25	27,2%
	Secundaria incompleta	18	19,6%
	Técnico	4	4,3%
	Universitario	3	3,3%
	No estudió	7	7,6%
¿Ud es obrero?	Si	85	92,4%
	No	7	7,6%
Conoce sus derechos laborales	Si	49	53,3%
	No	43	46,7%
Sabe cuál es el régimen laboral de los obreros	Si	37	40,2%
	No	55	59,8%
Cuál es el régimen	D.L: 276	8	21,6%
	D.L. 728	23	62,2%
	CAS	2	5,4%
	Locación	4	10,8%

Fuente propia

La Tabla muestra mayor porcentaje de obreros que tienen primaria incompleta con el 23,9% y secundaria completa el 27,2%, seguido de quienes tienen secundaria incompleta con el 19,6%. Luego el 14,1% cuenta con primaria completo, seguido con el 7,6% que no tiene estudio alguno que están ubicados en el área de limpieza pública. Por ultimo hay técnicos con el 4,3% y universitario con el 3,3% que están ubicados dentro de las ocupaciones de choferes, serenazgo.

También nos muestra que el 92,4% de los trabajadores se consideran obreros frente al 7,6% que no se considera por desconocimiento. Luego el 53,3% conoce sus derechos laborales frente al 47,7% que desconoce. Asimismo, el 59,8% de los obreros desconoce sobre su régimen laboral frente al 40,2% que si conoce sobre su régimen laboral. Por último el 62,2% acertó en precisar su régimen laboral en el régimen privado, el 21,6% en el régimen laboral público, el 10,8% en la modalidad de locación de servicios y el 5,4% en el régimen CAS.

Tabla N° 02: Nivel de convicción y confianza del obrero municipal

Convicción - Confianza		N°	%
Reclamo de derechos laborales	Si	26	28,3%
	A veces	18	19,6%
	Nunca	48	52,2%
Si es nunca, diga la razón	No conozco mis derechos	18	37,5%
	Por temor al despido u otra represalia	28	58,3%
	No le interesa sus derechos	2	4,2%
Brindan Información sobre cuánto va ganar, derechos y beneficios y otros al momento de la contrata	Si	29	31,5%
	No	63	68,5%
Le reconocen todos sus derechos laborales	Si	10	10,9%
	No	70	76,1%
	Desconoce	12	13,0%

Fuente propia

La tabla nos muestra que el 52,2% de los obreros nunca ha reclamado sus derechos frente al 28,3% que si reclamo y el 19,6% que lo hace a veces.

Igualmente, sobre las razones del porque no reclaman sus derechos, el 58,3% no reclama porque tiene temor que debido a ello le despidan del trabajo. El 37,5 porque no conoce sus derechos y el 4,2% no le interesa reclamar sus derechos.

En cuanto a la inducción que deben recibir al momento de ser contratados el 68,5% de los obreros no recibió, frente al 31,5% que si recibió.

Por último, en cuanto de que si vienen reconociendo sus derechos laborales el 76,1% indica que no les reconoce, frente al 10,9% que si les reconoce y el 13,0% que desconoce si se les vienen reconociendo.

Tabla N° 03: Nivel de capacitación y sensibilización de los obreros

Capacitaciones de sensibilización sobre derechos laborales		N°	%
Recibe capacitación en derechos laborales	Si	6	6,5%
	No	79	85,9%
Te interesa saber de tus derechos o solo trabajar y recibir la remuneración	A veces	7	7,6%
	Saber mis derechos	91	98,9%
	Solo trabajar	0	0,0%
	Desconoce	1	1,1%

Fuente propia

La tabla nos muestra que el 85,9% de obreros no recibe capacitaciones sobre derechos laborales, frente al 6,5% que si recibe y el 7,6% que a veces recibe.

De la misma forma el 98,9% de los obreros está interesado en saber sus derechos, frente al 1,1% que desconoce al respecto.

4.2. Resultados de la Encuesta a los empleados y funcionarios

Se encuestaron a 38 personas entre funcionarios, empleados y directivos

Tabla N° 04.- Modalidad de contratos de trabajo de obreros en la Municipalidad Provincial de Huanta.

Contrata de personal obrero		N°	%
Los obreros están contratados bajo distintos regímenes laborales	Si	35	92,1
	No	3	7,9
El área de logística contrata personal obrero bajo locación de servicios	Si	26	68,4
	No	10	26,3
	No responde	2	5,3

Fuente propia

La tabla nos ratifica que en efecto los obreros municipales están contratados en distintos regímenes laborales, así como bajo la figura de Locación de Servicios.

Tabla N° 05.- Principales factores que inciden en la modalidad de contratos de trabajo de obreros en la Municipalidad Provincial de Huanta.

Factores de mayor incidencia en la contratación de personal obrero		N°	%
Falta disponibilidad presupuestal	Si	25	65,8
	No	13	34,2
Prohibiciones normativas en materia presupuestal	Si	9	23,7
	No	29	76,3
Desconocimiento de las normas por parte de las autoridades municipales	Si	11	28,9
	No	27	71,1
Desconocimiento de los derechos de parte del obrero	Si	7	18,4
	No	31	81,6
Inexistencia de documentos de gestión en el Sistema de Personal	Si	17	44,7
	No	21	55,3
Falta de voluntad política de las autoridades municipales	Si	9	23,7
	No	29	76,3

Fuente propia

La tabla nos muestra los factores de mayor incidencia para la contratación de obreros en distintas regímenes laborales, siendo el de mayor porcentaje la falta de disponibilidad presupuestal con 65,8%. En segundo orden se tiene el factor la inexistencia de los documentos de gestión en materia de personal con 44,7%. En tercer orden se tiene el factor de desconocimiento de las normas del obrero por parte de las autoridades municipales con 28,9%. En el cuarto orden están los factores de prohibiciones normativas en materia

presupuestal y falta de voluntad política de las autoridades municipales con 23,7% y por último en el sexto orden se tiene el factor de falta de conocimiento de los derechos laborales por parte del obrero con el 18,4%.

Tabla N° 06.- Eficiencia, austeridad y racionalidad en la administración de la Municipalidad Provincial de Huanta

Eficiencia, austeridad y racionalidad		Nº	%
Hay eficiencia en la generación de recursos propios	Si	20	52,6
	No	18	47,4
Hay eficiencia en la administración de los servicios públicos	Si	16	42,1
	No	20	52,6
	No responde	2	5,3
Se aplica las medidas de austeridad y racionalidad	Si	11	28,9
	No	25	65,8
	No responde	2	5,3
Hay algunos servicios públicos que se subvencionan	Si	12	31,6
	No	18	47,4
	No responde	8	21,1
La administración municipal se maneja bajo el enfoque gerencial	Si	26	68,4
	No	10	26,3
	No responde	2	5,3

Fuente propia

La tabla nos muestra que no hay eficiencia en la generación de recursos propios con un porcentaje de 47,4%. Seguidamente, nos muestra que no hay eficiencia en la administración de los servicios públicos con el 52,6%, ello guarda relación de que algunos servicios se vienen subvencionando que se refleja con el 31,6%. Tampoco se aplica las medidas de austeridad y racionalidad que refleja con el 65,8%, pero contrariamente se maneja la entidad municipal bajo el enfoque gerencial con el 68,4%.

Tabla 07.- Política en la capacitación del personal en la Municipalidad Provincial de Huanta.

Capacitaciones		Nº	%
La entidad hace capacitaciones constante a su personal	Si	5	13,2
	No	31	81,6
	No responde	2	5,3
Cuenta con el Plan Anual de Capacitaciones	Si	10	26,3
	No	27	71,1
	No responde	1	2,6

Fuente propia

La tabla nos demuestra que la entidad municipal no capacita a su personal que refleja al 13,2% y que no cuenta con el Plan Anual de Capacitaciones que alcanza el 26,3%.

Tabla 08.- Cuadro de Asignación de Personal en la Municipalidad Provincial de Huanta.

Cuadro de Asignación de Personal		Nº	%
Se cuenta con el CAP	Si	30	78,9
	No	7	18,4
	No responde	1	2,6
Año de aprobación del CAP	2007	4	10,5
	2008	12	31,6
	No responde	22	57,9
Existe disponibilidad presupuestal para asignar presupuesto del CAP	Si	14	36,8
	No	19	50,0
	No responde	5	13,2
Cuenta con el Cuadro Analítico de Personal para el 2015	Si	14	36,8
	No	20	52,6
	No responde	4	10,5

Fuente propia

La tabla nos demuestra que la entidad municipal si cuenta con el Cuadro de Asignación de Personal-CAP con el 78,9%. Igualmente, nos muestra que no existe disponibilidad presupuestal para asignar presupuesto para todos los cargos del CAP con el 50,0% y por ultimo nos demuestra que en efecto la entidad municipal no cuenta con el Cuadro Analítico de Personal-PAP vigente que refleja el 52,6%.

CAPITULO V: CONTRASTACION DE HIPÓTESIS

Del acopio de la información doctrinaria y la información estadística presentada en el Capítulo precedente, a continuación nos ocupamos en intentar demostrar la hipótesis planteadas en la presente investigación a manera de una respuesta tentativa.

El análisis y contrastación de las variables independientes y dependiente correspondiente a las cuatro hipótesis objeto de la presente tesis nos permite expresar lo siguiente:

Contrastación de la hipótesis principal

Concurren factores que influyen para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta, como la política normativa laboral, aspectos presupuestales, sistema de personal, nivel cognoscitivo de los derechos labores del obrero.

Contrastación de las hipótesis específicas

1. El factor de la política normativa laboral influye para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.
2. El factor de presupuesto influye para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.
3. El factor del sistema de personal influye para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.
4. El factor de nivel cognoscitivo de los derechos laborales en el obrero influye para la contratación en diversos regímenes laborales.

5.1. VARIABLES INDEPENDIENTES

Factores que influyen

Variable independiente X1: El factor de la política normativa laboral influye para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.

En el Estado coexisten 04 regímenes laborales; el Decreto Legislativo N° 276-regimen laboral público, el Decreto Legislativo N° 728-regimen laboral de la actividad privada, el Contrato Administrativo de Servicios-CAS y el Régimen del Servicio Civil. De estos es posible contratar a los obreros municipales en los tres primeros indistintamente porque no ha una ley expresa que prohíba y sancione a aquellos funcionarios que contratan de manera impropia. Por ello, en la Municipalidad Provincial de Huanta se tiene el 33,70% de obreros bajo el régimen laboral público (Decreto Legislativo N° 276), el 30,43% de obreros contratados bajo el régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728), el 29,35% de obreros contratados bajo la figura de Locación de Servicios y con el 6,52% bajo el régimen de Contrato Administrativo de Servicios.

En materia de contratación de personal en la administración pública, el Estado ha venido arrastrando una problemática desde la época republicana, fruto de ello es la coexistencia de los regímenes laborales arriba descritos. Hubo intentos de uniformizar en un régimen laboral único a los servidores Estado, empero dicho intentos fracasaron porque no hubo una orientación técnica sino política. Ahora mediante la implementación de la Ley SERVIR se busca dicho propósito, pero el camino a recorrer no están simple por una serie de factores.

Variable independiente X2: El factor presupuestal influye para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.

De la información obtenida de parte de los funcionarios y empleados, sobre los principales factores que inciden para la contratación de obreros en distintos regímenes laborales en la Municipalidad Provincial de Huanta, el 65,8% refiere que ello se debe a la falta de disponibilidad presupuestal, siendo este un porcentaje alto en comparación con otros factores. Esta información se refuerza con el Informe N° 399-2014-MPH/SGA-URH emitido para la elaboración del PIA 2014, donde se requiere asignar un monto de S/. 3'642,750.55 que significa el 49,47% del presupuesto asignado para Gastos Corrientes, dejando un 50,53% que asciende a S/. 3'720,167.25 para cubrir la demás necesidades institucionales.

Variable independiente X3: El factor de la gestión administrativa en el sistema de personal influye para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.

En cuanto a los documentos de gestión, en materia de sistema de personal como el Cuadro de Asignación de Personal-CAP y Presupuesto Analítico de Personal-PAP de la Municipalidad Provincial de Huanta, de la información extraída los funcionarios y empleados indican con el 31,6% que dicho documento data del año 2008, el 50% indica que no existe disponibilidad presupuestal para asignar el presupuesto para todas las plazas previstas en el Cuadro de Asignación de Personal y el 52,6% refiere que no se cuenta con el Presupuesto Analítico de Personal para el año 2015. Por otro lado el 81,6% indica que la entidad municipal no capacita a su personal, esto significa que se desconoce mucho de las estrategias y mecanismos en cuanto al manejo del sistema de personal en consonancia con las políticas y lineamientos en la contratación de personal en la administración pública.

Variable independiente X4: El factor de falta de conocimiento de los derechos laborales en el obrero influye para la contratación en diversos regímenes laborales.

Sobre el grado de instrucción de los obreros de la Municipalidad Provincial de Huanta se tiene el 7,6% son analfabetos, el 23,9% cuenta con primaria incompleta, el 19,6% cuenta con secundaria incompleta, solo el 14,1% cuenta con primaria completa, el 4,3% cuenta con

nivel técnico y el 3,3% con nivel universitario. Esta realidad implica que desconocen sus derechos laborales y no logran aun entender sobre su situación laboral porque el 59,8% desconoce su régimen laboral y en esas condiciones no están en la posibilidad de exigir el cumplimiento de sus normas laborales.

En cuanto a las capacitaciones y sensibilización el 85,9% indica no haber recibido capacitación en materia de derechos laborales.

5.2. VARIABLE DEPENDIENTE

Variable dependiente: "Contratación laboral"

En la parte del marco teórico se ha abordado sobre la formación de contrato donde confluyen el acuerdo de voluntades, la oferta y la aceptación. En el campo civil el contrato es más abierto para poder precisar las condiciones o términos del contrato, lo que no sucede en los contratos laborales en la administración pública, por su carácter rígido y porque está en juego el presupuesto publico que es interés de la colectividad. En la administración pública los términos y condiciones ya están fijados de antemano, es mas para el caso del Contrato Administrativo de Servicios en la norma que aprueba su reglamento se aprobó el formato del Contrato a suscribirse. Para el caso de los obreros municipales por la misma labor que desempeñan (prevalencia del esfuerzo físico) su captación no están rígido, porque no están obligados a someterse a concurso, por que no hacen carrera administrativa. Más por el contrario, este grupo de trabajadores es fruto del clientelismo político, porque al estar inmerso en el grupo político ganador del Alcalde electo ingresan a laborar sin mayores inconvenientes, y creen que eso es una retribución a su fidelidad política, dejando de lado su dignidad y sus derechos laborales y tratan de mantenerse a toda costa en el trabajo soportando toda dificultad propio de su idiosincrasia. En la captación del personal obrero, la formación del contrato es consensual, ya para fines del pago se hacen los respectivos contratos o las hojas de tareo que sirven de sustento para el pago de sus haberes.

CAPITULO VI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. CONCLUSIONES

Luego de concluido con el presente trabajo de investigación se ha llegado a las siguientes conclusiones;

1. En la Municipalidad Provincial de Huanta existen gran número de obreros que según las labores que realizan están ubicadas en las áreas de Limpieza Pública, Serenazgo, Conductores de vehículos, Guardianes, Policías Municipales, Jardineros y Matarifes (obrerros del Camal Municipal). Los servicios públicos de Limpieza Publica (32,6%) y Serenazgo (14,1%) aglomeran una mayor cantidad de obreros, seguido de los conductores (13%), guardianes (12%), policías municipales (10,9%), jardineros (9,8%) y trabajadores del Camal Municipal (7,6%). FIGURA N° 01.
2. La distribución de los obreros según su régimen laboral en la Municipalidad Provincial de Huanta refleja un 33,70% bajo el régimen laboral público normado por el Decreto Legislativo N° 276, un 30,43% bajo el régimen laboral de la actividad privada normado por el Decreto Legislativo N° 728, un 29,35% bajo la figura de Locación de Servicios y un 6,52% bajo el régimen de Contrato Administrativo de Servicios. Tan solo un 30,43% de los obreros están contratados bajo su propio régimen de la actividad privada. FIGURA N° 02.
3. La modalidad de contrata del personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta tiene un 31,5% sujeto a contrato con plazo indeterminado (dentro de ello están todos los obreros contratados bajo el régimen de la actividad privada previsto por el Decreto Legislativo N° 728 y el 68,5% están sujetos a contrato a plazo fijo lo que hace que su situación sea inestable. FIGURA N° 03.
4. El nivel de instrucción de los obreros de la Municipalidad Provincial de Huanta nos muestra que el 7,6% no tiene grado de instrucción, el 27,2% tiene secundaria completa, el 19,6% tiene secundaria incompleta, el 23,9% cuenta con primaria incompleta, el 14,1% cuenta con primaria incompleta, el 4,3% cuenta con nivel técnico y el 3,3% con nivel universitario. En general el nivel de instrucción de los obreros municipales es bajísimo para poder entender sobre su situación laboral. Sobre su condición de obrero el 92,4% se considera obrero frente al 7,6% que no cree ser obrero. Sobre el nivel de conocimiento de sus derechos laborales el 53,3% cree conocer sus derechos, frente al 46,7% que no conoce. Sobre su régimen laboral el 59,8% desconoce su régimen laboral frente al 40,2% que no sabe de su régimen laboral. TABLA N° 01.
5. En cuanto al reclamo sobre sus derechos laborales que han ejercido los obreros se tiene que el 48% nunca ha reclamado, el 28% si lo hizo y el 19,6% lo hizo algunas

- veces. El 58,3% de los obreros manifiesta que nunca hizo su reclamo porque teme al despido u otra represalia. El 37,5% indica que se debe a que no conoce sus derechos y el 4,2% no le interesa sus derechos. En lo que concierne a la inducción que corresponde al empleador el 68,5% de los obreros manifiesta que al momento de empezar a laborar no han recibido la inducción, solo el 31,5% refiere haber recibido la inducción. Por último el 76,1% de los obreros refiere que la Municipalidad Provincial de Huanta no viene reconociendo sus derechos laborales, el 10,9% si afirma que se les viene reconociendo y el 13% desconoce al respecto. TABLA N° 02.
6. En cuanto al nivel de sensibilización y capacitación de los obreros de la Municipalidad Provincial de Huanta el 85,9% indica no haber recibido capacitación en materia de derechos laborales, el 6,5% refiere haber recibido y el 7,6% manifiesta a veces. Por otro lado el 98,9% de los obreros desea recibir conocimiento sobre sus derechos laborales y el 1,1% indica desconocer al respecto. TABLA N° 03.
 7. Respecto a la información proporcionado por los empleados y funcionarios de la Municipalidad Provincial de Huanta el 92,1% indica que en efecto a los obreros se viene contratando bajo distintos regímenes laborales y, el 68,4% indica que el área de Logística se encarga de contratar bajo la modalidad de locación de servicios. TABLA N° 04.
 8. Sobre los principales factores que inciden para la contratación de obreros en distintos regímenes laborales en la Municipalidad Provincial de Huanta los funcionarios y empleados indican lo siguiente; el 65,8% atribuye a la falta de disponibilidad presupuestal, el 44,7% atribuye a la inexistencia de los documentos de gestión, el 28,9% atribuye al desconocimiento de las normas por parte de las autoridades municipales, el 23,7% atribuye a las prohibiciones normativas en materia presupuestal y a la falta de la voluntad política de las autoridades municipales, el 18,4% atribuye al desconocimiento de los derechos por parte del obrero. TABLA N° 05.
 9. En cuanto a la eficiencia, austeridad y racionalidad en la administración de la Municipalidad Provincial de Huanta los empleados y funcionarios indican lo siguiente; el 47,4% indica que no hay eficiencia en la generación de los recursos propios, el 52,6% indica que no hay eficiencia en la administración de los servicios públicos, el 65,8% indica que no se aplica las medidas de austeridad y racionalidad del gasto publico, el 31,6% indica que algunos servicios públicos se subvencionan y el 26,3% indica que la administración municipal no se maneja bajo el enfoque gerencial. TABLA N° 06
 10. En cuanto a las capacitaciones en materia de personal de la Municipalidad Provincial de Huanta los empleados y funcionarios indican lo siguiente; el 81,6% indica que la

entidad municipal no capacita a su personal, el 71,1% indica que carecen del Plan Anual de Capacitaciones. TABLA N° 07

11. En cuanto al Cuadro de Asignación de Personal-CAP y Presupuesto Analítico de Personal-PAP de la Municipalidad Provincial de Huanta los empleados y funcionarios indican lo siguiente; el 78,9% refiere que se cuenta con el Cuadro de Asignación de Personal, el 31,6% refiere que dicho documento de gestión data del año 2008, el 50% indica que no existe disponibilidad presupuestal para asignar el presupuesto para las plazas previstas en el Cuadro de Asignación de Personal y el 52,6% refiere que no se cuenta con el Presupuesto Analítico de Personal para el año 2015. TABLA N° 08
12. En cuanto a la política normativa laboral como factor que incide en la contratación atípica de los obreros, podemos decir que a la fecha existen 04 regímenes laborales; el Decreto Legislativo N° 276-regimen laboral público, el Decreto Legislativo N° 728-regimen laboral de la actividad privada, el Contrato Administrativo de Servicios-CAS y el Régimen del Servicio Civil. Estos regímenes laborales permiten que los empleadores estatales como el caso de la Municipalidad Provincial de Huanta a recurrir para contratar a los obreros indistintamente en el régimen laboral público, régimen laboral de la actividad privada y bajo el Contrato Administrativo de Servicios, porque no existen prohibición y sanción para realizar dicha forma de contratación impropia, a pesar que existen pronunciamientos de parte del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Ministerio de Trabajo y SERVIR que al unísono manifiestan que el régimen laboral del obrero municipal se adscribe a la actividad privada.
13. En cuanto a la capacidad presupuestal como factor que incide en la contratación impropia de los obreros de la Municipalidad Provincial de Huanta, se evidencia del Informe N° 399-2014-MPH/SGA-U.R.H, mediante el cual se propuso aprobar el Presupuesto Analítico de Personal 2014 en base a las plazas del Cuadro de Asignación de Personal, que asciende al monto de S/. 3'642,750.55 el cual constituye el 49,47% del presupuesto asignado para Gastos Corrientes quedando solo el 50,53% que equivale a S/. 3'720,167.25 para asumir las demás necesidades de la institución para su operatividad. Dicha acción administrativa no prosperó por la limitación presupuestal.

6.2. RECOMENDACIONES

Fluyen del presente trabajo de investigación las siguientes recomendaciones;

1. A la Municipalidad Provincial de Huanta elabore todos los documentos de gestión de la entidad (ROF, MOF, CAP, PAP) a fin de determinar el número de obreros necesarios que deben prestar servicios y en atención a ello asignarles un presupuesto real para su contratación en su propio régimen laboral. Ello servirá también para sustentar el Presupuesto Inicial de Apertura que debe aprobar el Ministerio de Economía y Finanzas y las modificaciones presupuestales en cuanto respecta a las remuneraciones del personal.
2. A la Municipalidad Provincial de Huanta priorice la atención de los derechos laborales de su recurso humano para asignarle mayor atención y disponibilidad presupuestal, para ello será necesario acatar las disposiciones de racionalidad y austeridad del gasto publico emanadas por el Ministerio de Economía y Finanzas.
3. A la Municipalidad Provincial de Huanta implemente procesos y metodologías para generar mayor eficacia en la recaudación de sus recursos propios para poder incrementar los techos presupuestales y no estar subvencionado los servicios públicos.
4. A la Municipalidad Provincial de Huanta de manera progresiva inicie con la regularización de la situación jurídica de su personal obrero que se encuentra contratado bajo el régimen laboral público del Decreto Legislativo N° 276 y Contrato Administrativo de Servicios, Locación de Servicios, que van generando deudas socio laborales por incumplimiento de las disposiciones laborales que de ser promovidos ante las instancias judiciales tendrá un impacto negativo en el plano presupuestal.
5. Al Sindicato Mixto de la Municipalidad Provincia de Huanta realice de manera constante las capacitaciones en derechos laborales del personal obrero y concientizar en ellos para que exijan su cumplimiento. De igual forma a los empleados y funcionarios para que nutran su conocimiento e implementen las acciones administrativas en la entidad.
6. Al Sindicato Mixto de la Municipalidad Provincial de Huanta para que en coordinación con los niveles organizacionales superiores, impulsen iniciativas legislativas en favor del obrero municipal ante el Congreso de la Republica a fin de que se busque los mecanismos y estrategias para el respeto de su régimen laboral. En esa línea el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 05057-2013-PA/TC(Caso Huatuco) Fundamento 19 indicó lo siguiente; “Debe enfatizarse que las disposiciones constitucionales que regulan el régimen específico de los funcionarios y servidores públicos, así como el respeto de los derechos de los trabajadores, deben ser

escrupulosamente observados y cumplidos por los respectivos funcionarios y servidores que están encargados y son responsables de la contratación de personal en cada entidad del Estado, pues de lo contrario deberá imponérseles las sanciones administrativas, civiles y/o penales a que hubiere lugar, teniendo en cuenta para ello lo dispuesto en el artículo 243° de la Ley N° 27444". Bajo dicha premisa, se ha establecido como precedente vinculante la regla establecida en el Fundamento 20 de la referida sentencia, que contempla la posibilidad de que las entidades públicas imponga las sanciones que corresponden a los funcionarios y/o servidores que incumplan las formalidades señaladas en la Constitución, la ley, la presente sentencia, así como las disposiciones internas que cada entidad exige en la contratación de personal en la administración pública. Sin duda esta posición que ha adoptado el Tribunal Constitucional es un avance significativo, para poder exigir el respeto del régimen laboral del obrero municipal al momento de su contratación.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANZAMENDI NINACONDOR, Lino. Instructivo Teórico –Práctico del Diseño y Redacción de la Tesis en Derecho. Editorial Grijley. Lima 2013
- ATIENZA, Manuel. Las Razones del Derecho. Palestra Editores. Lima 2006.
- CARPIO MARCOS, Edgar. La interpretación de los derechos fundamentales. Palestra Editores. Lima 2004.
- CHANAMÉ ORBE, Raúl. Comentarios a la Constitución. Jurista Editores E.I.R.L. Lima 2009
- COTLER, Julio. Clases, estado y nación en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos Ediciones. Lima 1992.
- DIAZ AROCO, Teófila T. Derecho Colectivo del Trabajo. Tercera Edición. Editorial Grijley. Lima 2011.
- ESPINAL SANTÉ, José. Gestión de Personal en la Administración Pública. Manual de Consulta para funcionarios y Servidores Públicos. Editora Real S.R.L. Lima 2007
- GARCÍA MANRIQUE, Álvaro, VALDERRAMA VALDERRAMA, Luis y PAREDES ESPINOZA Brucy. Remuneraciones y Beneficios Sociales. Gaceta Jurídica S.A. Lima 2014.
- GONZALES RAMÍREZ, Luis Álvaro y DE LAMA LAURA, Manuel Gonzalo. Desnaturalización en las Relaciones Laborales.
- HARO CARRANZA, Julio E. Derecho Individual del Trabajo. Editorial San Marcos E.I.R.L. Lima 2010
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, FERNÁNDEZ COLLADO, Roberto y BAPTISTA LUCIO, Pilar. Metodología de la Investigación. McGraw-Hill/Interamericana Editores S.A. Sexta Edición. México 2014
- RODAS RAMÍREZ, Enrique y RODAS RAMÍREZ Santiago. Manual Laboral de la actividad Privada y Pública. Editorial Rodhas. Chiclayo 2008
- SORIA DEL CASTILLO, Betty. Diccionario Municipal Peruano. Instituto de Investigación y Capacitación Municipal-INICAM. Lima 2007.

- TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge y RODRÍGUEZ GARCÍA, Fernando. Manual de Fiscalización Laboral. Gaceta Jurídica S.A. Lima 2014.
- ZAVALA RIVERA, Alejandro. El ABC del derecho Laboral y Procesal Laboral. Editorial San Marcos. Lima 2011

Sentencias del Tribunal Constitucional

- Exp N° 0810-98-AA/TC
- Exp. N° 1080-98-AA/TC
- Exp. N° 2826-2003-AA/TC
- Exp. N° 0609-2004-AA/TC
- Exp. N° 3547-2004-AA/TC
- Exp. N° 00025-2007-AI/TC
- Exp. N° 1648-2013-PA/TC
- Exp. N° 03637-2010-PA/TC
- Exp. N° 00591-2012-PA/TC

Informes de la Autoridad Nacional del Servicio Civil

- Informe Legal N° 330-2012-SERVIR-GG/OAJ
- Informe Técnico N° 264-2015-SERVIR/GPGSC
- Informe Técnico N° 735-2014-SERVIR/GPGSC,
- Informe Técnico N° 595-2015-SERVIR/GPGSC
- Informe Legal N° 398-2011-SERVIR/GG-OAJ

Informe del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

- Informe N° 603-2009-MTPE/9.110

Enlaces WEB.

- El Dilema de la Liquidación de la CTS de los obreros municipales en el Perú. Diethell Columbus Murata.

http://gestionpublica.org.pe/plantilla/practx09/recurhumanos/2010/rechum_10_10.pdf.

- La Problemática laboral de los Trabajadores Municipales en el Perú.

<http://www.laboraperu.com/problematika-obreros-municipales.html>

- Empleado u Obrero. Fernando Murillo Flores.

<http://catedrajudicial.blogspot.pe/2009/07/empleado-u-obrero.html>

- Régimen Laboral de los Obreros Municipales.

<http://estudiocastiglioni.blogspot.pe/2015/06/regimen-laboral-de-los-obreros.html>

- Una aproximación al concepto de la dignidad humana. Antonio Pele (Universidad Carlos III de Madrid).

www.revistasunivestitas.org

http://earchivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/8646/aproximacion_pele_RU_2004.pdf?sequence=1

ANEXOS

Anexo 1: Matriz de Consistencia

Anexo 2: Encuesta- Trabajadores Obreros

Anexo 3: Encuesta a Empleados y Funcionarios

Anexo 4: Informes Legales de SERVIR.

Anexo 5: Resoluciones de la Municipalidad Provincial de Huanta

Anexo 6: Contratos CAS

ANEXO 1.- MATRIZ DE CONSISTENCIA

TÍTULO : "CONTRATACIÓN DE OBREROS EN RÉGIMENES LABORALES EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUANTA"

RESPONSABLE : BACH. PABLO VARGAS CURO

PROBLEMA	OBJETIVOS	MARCO TEÓRICO	HIPÓTESIS	VARIABLES E INDICADORES	METODOLOGÍA
<p>PROBLEMA PRINCIPAL</p> <p>1. ¿Cuáles son los factores que influyen para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta</p> <p>PROBLEMAS SECUNDARIOS</p> <p>1. ¿Hasta qué nivel el factor de la política normativa laboral influye para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.</p> <p>2. ¿Hasta qué nivel el factor de presupuesto influye para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta</p> <p>3. ¿Hasta qué nivel el factor del sistema de personal influye para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta</p> <p>4. ¿Hasta qué nivel el factor del nivel cognoscitivo de los derechos laborales en el obrero influye para la contratación en diversos regímenes laborales</p>	<p>OBJETIVO GENERAL</p> <p>Determinar qué factores influyen para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta</p> <p>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</p> <p>1. Determinar hasta qué nivel el factor de la política normativa laboral influye para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.</p> <p>2. Determinar hasta qué nivel el factor de presupuesto influye para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.</p> <p>3. Determinar hasta qué nivel el factor del sistema de personal influye para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.</p> <p>4.- Determinar hasta qué nivel el factor del nivel cognoscitivo de los derechos laborales en el obrero influye para la contratación en diversos regímenes laborales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El Contrato Civil - Contratos de Trabajo. - Evolución de las municipalidades en nuestro país. - Estudio de la legislación laboral del régimen privado - Estudio de la evolución normativa de los obreros municipales y su naturaleza jurídica. - Estudio de los regímenes laborales que coexisten y política normativa laboral. - Estudio sobre presupuesto municipal - Estudio sobre sistema de personal - Estudio sobre sistema tributario municipal - Estudio sobre el conocimiento de los derechos laborales 	<p>HIPÓTESIS GENERAL</p> <p>Concurren factores que influyen para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.</p> <p>HIPÓTESIS ESPECÍFICAS</p> <p>1.- El factor de la política normativa laboral influye para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.</p> <p>2.- El factor de presupuesto influye para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.</p> <p>3.- El factor del sistema de personal influye para la contratación en diversos regímenes laborales al personal obrero en la Municipalidad Provincial de Huanta.</p> <p>4.- El factor de nivel cognoscitivo de los derechos laborales en el obrero influye para la contratación en diversos regímenes laborales.</p>	<p>HIPÓTESIS GENERAL</p> <p>Variable independiente</p> <p>X= Factores que influyen en la contratación</p> <p>Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regímenes laborales - Generación de recursos propios - Documentos de gestión - Desarrollo de capacidades - Conocimiento sobre normas laborales - Capacitaciones <p>Variable dependiente</p> <p>Y= Contratación laboral</p> <p>Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> - Labores que realizan - Perfiles de puesto - Tipo de labores <p>HIPÓTESIS ESPECÍFICAS</p> <p>Variable en estudio</p> <p>X1: Política Normativa Laboral</p> <p>Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regímenes laborales <p>Variable en estudio</p> <p>X2: Aspecto presupuestal</p> <p>Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> - Numero de trabajadores - Priorización de necesidades - Generación de recursos propios <p>Variable en estudio</p> <p>X3: Sistema de Personal</p> <p>Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> - Documentos de gestión - Desarrollo de capacidades <p>Variable en estudio</p> <p>X4: Nivel cognoscitivo de los obreros</p> <p>Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento sobre normas laborales - Capacitación recibida 	<ul style="list-style-type: none"> - Tipo de Investigación Básico - Investigación transversal - Nivel de Investigación Descriptivo. - Diseño No experimental: Transversal descriptivo - Método <ul style="list-style-type: none"> • Inductivo • Deductivo - Técnicas de Recolección de Información <ul style="list-style-type: none"> • Sistematización bibliográfica • Encuesta • Análisis estadístico - Instrumentos <ul style="list-style-type: none"> • Fichas bibliográficas • Cuestionario • Paquete estadístico - Fuentes <ul style="list-style-type: none"> • Bibliográficas • Normas • Documentos • Informes legales • Jurisprudencias • Contratos de Trabajo

Encuesta –Trabajadores Obreros**I. DATOS GENERALES**

Nombres y Apellidos:.....Ocupación:.....
 Fecha de ingreso al trabajo:.....Tiempo de Servicios:.....
 Entidad:.....Fecha:.....Hora:.....

Señor(a) trabajador(a) sírvase responder a las siguientes preguntas;

II. CONOCIMIENTO DE SUS DERECHOS LABORALES**1. ¿Ud., que grado de instrucción tiene?**

- a) Primaria completa
- b) Primaria incompleta
- c) Secundaria completa
- d) Secundaria incompleta
- e) Técnico
- f) Universitario
- g) Nunca ha estudiado

2. ¿Ud., es obrero?

- a. Sí
- b. No

3. ¿Ud., conoce sus derechos laborales?

- a) Si conozco
- b) No conozco

4. ¿Sabe Ud., cual es el régimen laboral de los obreros?

- a. Sí
- b. No

Si la respuesta es sí, precise cual es.....

III. CONVICCIÓN-CONFIANZA**5. ¿Ud., alguna vez ha reclamado sus derechos laborales?**

- a. Sí
- b. A veces
- c. Nunca

6. ¿Si la respuesta es nunca diga la razón?

- a. No conozco mis derechos
- b. Por temor al despido u otra represalia
- c. No le interesa sus derechos

7. ¿Al momento que te contratan, te informan cuanto vas a ganar, que derechos y beneficios vas a recibir, el plazo de contrato, como vas a trabajar, donde vas a trabajar, hasta cuando vas a trabajar y la modalidad?

- a. Si
- b. No

8. ¿Crees que se viene reconociendo todos tus derechos laborales?

- a. Si
- b. No
- c. Desconozco

IV. CAPACITACIONES Y TALLERES DE SENSIBILIZACION SOBRE DERECHOS LABORALES**9. ¿Ud., recibe capacitaciones y talleres de sensibilización en derechos laborales?**

- a. Si
- b. No
- c. A veces

10. ¿Te interesa saber de tus derechos o solo trabajar y recibir la remuneración?

- a. Saber mis derechos
- b. Solo trabajar
- c. Desconoce

Encuesta a Funcionarios y Servidores de la Municipalidad Provincial de Huanta

Nombre:	Cargo:	
	Área de Trabajo:	
Tiempo en el cargo:	Profesión:	
Entidad:	Fecha:	Hora:

1. ¿Los obreros están siendo contratados bajo distintos regímenes laborales?
 - a. Si
 - b. No
2. ¿El área de Logística contrata personal obrero bajo la figura de Locación de Servicios?
 - a. Si
 - b. No
3. Diga cuatros factores de mayor incidencia en la contratación de personal obrero bajo distinto regímenes laborales. Marque con aspa.
 - a. Falta de disponibilidad presupuestal.
 - b. Prohibiciones normativas en materia presupuestal
 - c. Desconocimiento de las normas por parte de las autoridades municipales
 - d. Desconocimiento de los derechos de parte del obrero
 - e. Inexistencia de documentos de gestión en el Sistema de Personal.
 - f. Falta de voluntad política de las autoridades municipales
4. ¿La entidad hace capacitaciones constantes a su personal para un buen desempeño de su trabajo?
 - a. Si
 - b. No
5. ¿Hay eficiencia en la generación de recursos propios en la entidad?
 - a) Si
 - b) No
6. ¿Hay eficiencia en la administración de los servicios públicos?
 - a) Si
 - b) No
7. ¿Se aplica de manera efectiva las medidas de austeridad y racionalidad del gasto público?
 - a. Si
 - b. No
8. ¿La administración municipal se viene manejando bajo el enfoque gerencial?
 - a) Si
 - b) No
9. Hay algunos servicios públicos que se subvencionan ¿Es correcto ello?
 - a) Si
 - b) No
10. ¿Cuenta con el Cuadro de Asignación de Personal-CAP?
 - a. Sí
 - b. No

Si la respuesta es afirmativa diga que año fue aprobado:.....
11. ¿Existe disponibilidad presupuestal para asignar presupuesto a todos los cargos del Cuadro de Asignación de Personal vigente?
 - a) Si
 - b) No

Si la respuesta es negativa diga, la razón:.....
12. ¿Cuenta con Cuadro Analítico de Personal para el presente 2015?
 - a. Sí
 - b. No
13. ¿Cuenta la entidad con Plan Anual de Capacitaciones?
 - c) Si
 - d) No



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional del Servicio Civil

Presidencia Ejecutiva

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año del Centenario de Machu Picchu para el mundo"

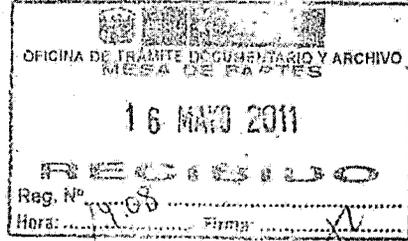
Lima,

10 MAY 2011

CARGO

OFICIO N° 426-2011-SERVIR/PE

Señora
VIRGINIA BORRA TOLEDO
Ministra de la Mujer y Desarrollo Social
Presente.-



Asunto : Contratación de obreros municipales bajo el régimen CAS

Referencia : Oficio N° 1177-2010-MIMDES-DM

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, remitido a SERVIR, para su atención, por la Viceministra de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a través del cual consulta si es factible contratar obreros municipales bajo el régimen de contratación administrativa de servicios.

Al respecto, le remito el Informe Legal N° 378-2011-SERVIR/GG-OAJ, de la Oficina de Asesoría Jurídica de esta entidad, el mismo que cuenta con la conformidad de la Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

EDMUNDO BETETA OBREROS
Presidente Ejecutivo
AUTORIDAD NACIONAL DEL
SERVICIO CIVIL



EBO/MBT/MMC/jdv
Reg. N° 18388-2010

www.servir.gob.pe

Pasaje Francisco de Zela 150
Piso 10, Jesús María
Lima 11, Perú
T: 51-1-2063370

INFORME LEGAL N° 378 -2011-SERVIR/GG-OAJ

A : MARIANA BALLÉN TALLADA
Gerente de Políticas de Gestión de Recursos Humanos

De : MANUEL MESONES CASTELO
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica

Asunto : Contratación de obreros municipales bajo el régimen CAS

Referencia : a) Oficio N° 707-2010-MTPE/2
b) Oficio N° 1177-2010-MIMDES-DM

Descriptorios : a) Ámbito de aplicación y naturaleza del régimen CAS
b) Evolución histórica del régimen laboral de los obreros municipales
c) Contratación de obreros municipales bajo el régimen CAS

Fecha : Lima, 04 MAY 2011

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al Oficio N° 707-2010-MTPE/2, a través del cual la Viceministra de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo traslada a SERVIR, para su atención, el Oficio N° 1177-2010-MIMDES-DM, mediante el cual la Ministra de la Mujer y Desarrollo Social consulta si es factible la contratación de obreros municipales bajo el régimen de contratación administrativa de servicios.

Al respecto, le expreso lo siguiente:

I. ANTECEDENTES Y BASE LEGAL

- 1.1. El Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, señala en su artículo 2° que el régimen de contratación administrativa de servicios (en adelante, *el régimen CAS*) es aplicable:

"(...) a todas las entidades de la administración pública, entendiendo por ellas al Poder Ejecutivo, incluyendo los ministerios y organismos públicos, de acuerdo a lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; al Congreso de la República; al Poder Judicial; a los organismos constitucionalmente autónomos; a los gobiernos regionales y locales y las universidades públicas; y a las demás entidades públicas cuyas actividades se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público." (énfasis agregado)

- 1.2. Por su parte, la vigente Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972, con relación al régimen laboral de los obreros municipales, dispone en su artículo 37° segundo párrafo lo siguiente:

"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" (énfasis agregado).



PERU

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

En el

de

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año del Centenario de Machu Picchu para el mundo"

II. ANÁLISIS

Del ámbito de aplicación y naturaleza del régimen de contratación administrativa de servicios

- 2.1. Mediante el Decreto Legislativo N° 1057 se crea el denominado régimen especial de contratación administrativa de servicios (en adelante, *el régimen CAS*), como una modalidad propia del derecho administrativo y privativa del Estado, aplicable:

"(...) a toda entidad pública sujeta al Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y a otras normas que regulan carreras administrativas especiales; asimismo, a las entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, con excepción de las empresas del Estado".

- 2.2. El Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, describe con mayor detalle el ámbito de aplicación del régimen CAS, disponiendo en su artículo 2° que es aplicable:

"(...) a todas las entidades de la administración pública, entendiéndose por ellas al Poder Ejecutivo, incluyendo los ministerios y organismos públicos, de acuerdo a lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; al Congreso de la República; al Poder Judicial; a los organismos constitucionalmente autónomos; a los gobiernos regionales y locales y las universidades públicas; y a las demás entidades públicas cuyas actividades se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público." (énfasis y subrayado agregado)

- 2.3. En cuanto a su naturaleza, el Tribunal Constitucional, mediante sentencia de fecha 07 de setiembre de 2010 recaída en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC, ha señalado que el contenido del contrato regulado en el Decreto Legislativo N° 1057 tiene las características propias de un contrato de trabajo, por lo que, más allá de su denominación legal (contrato administrativo de servicios), debe considerarse a aquél como un contrato de naturaleza laboral.¹ En ese sentido –concluye el Tribunal– el régimen CAS es un régimen de carácter laboral, que puede coexistir con los dos regímenes laborales generales existentes en el ordenamiento jurídico peruano (privado y público),^{2 3} como un sistema de contratación laboral independiente, distinto a ellos, compatible con el marco constitucional.

- 2.4. Así, de acuerdo a las normas glosadas y conforme al Tribunal Constitucional, aquellas entidades públicas con personal sujeto al régimen laboral de la actividad privada o al régimen general de la carrera administrativa, pueden contratar también personal bajo el régimen de contratación administrativa de servicios, observando las reglas establecidas en éste.

¹ Como tal, reúne las características que son propias del contrato de trabajo: prestación personal de servicios, remuneración y subordinación, siendo este último el elemento determinante, característico y diferenciador del contrato de trabajo frente a otros que no tienen esa naturaleza (los contratos de locación de servicios, por ejemplo).

² Fundamento Jurídico N° 26 de la sentencia bajo comentario:

"26. Por lo que se puede tener, como primera conclusión, que no resulta inconstitucional considerar al Decreto Legislativo N° 1057 como una norma de derecho laboral, dado que puede coexistir con los regímenes generales existentes (...)"

³ Nos referimos a los regímenes laborales regulados por los Decretos Legislativos N° 276 y 728, denominados Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, el primero, y Ley de Fomento del Empleo, el segundo. Ambos pueden coexistir, incluso, en una misma institución pública.



- 2.5. Efectuadas estas precisiones, corresponde ahora analizar si dicho régimen es aplicable a los obreros que prestan servicios en las municipalidades, lo cual realizamos en los numerales siguientes.

De la evolución histórica del régimen laboral de los obreros de las municipalidades

- 2.6. Tal como señalamos en el Informe Legal N° 131-2010-SERVIR/GG-OAJ (que en copia acompañamos al presente), el régimen laboral de los obreros al servicio del Estado es, e históricamente ha sido, el de la actividad privada.
- 2.7. Los obreros municipales merecen una consideración especial, toda vez que, por norma expresa, su régimen laboral fue en algún momento el de la carrera administrativa (entre el 01 de enero de 1984 y el 01 de junio de 2001).

Fue la Ley N° 23853 - Ley Orgánica de Municipalidades, vigente desde el 01 de enero de 1984, la que estableció en su artículo 52° que los obreros municipales estaban sujetos al régimen laboral de la actividad pública; sin embargo, esta disposición fue modificada luego por la Ley N° 27469 (publicada el 01 de junio de 2001), que estableció que los obreros al servicio de las municipalidades están sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

- 2.8. De acuerdo al Diario de Debates correspondiente a la Ley N° 27469⁴, el cambio en el régimen laboral de los obreros municipales tuvo su principal motivación en la aplicación del *principio de igualdad*; resultaba discriminatorio que los obreros municipales estuvieran sujetos al régimen del sector público, cuando el resto de los obreros al servicio del Estado se encontraban sujetos al régimen laboral de la actividad privada. Asimismo, el texto del artículo 52° de la Ley N° 23856 resultaba contradictorio, por cuanto, mientras por un lado establecía que los obreros municipales están sujetos exclusivamente al régimen laboral de la actividad pública (vale decir, al de la carrera administrativa), a renglón seguido establecía que *"tenían los mismos deberes y derechos de los del Gobierno Central"*. Esto resultaba contraproducente e imposible, puesto que los obreros al servicio del Estado –como hemos mencionado– estaban sujetos al régimen laboral de la actividad privada.
- 2.9. La vigente Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, en su artículo 37°, segundo párrafo, mantiene dicho régimen, estableciendo:

"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" (subrayado agregado).

De la contratación de obreros municipales bajo el régimen de contratación administrativa de servicios

- 2.10. Conforme a lo expresado, desde una perspectiva histórica, los obreros al servicio del Estado (y, en particular, los que prestan servicios a los gobiernos locales) se encuentran sujetos exclusivamente al régimen laboral de la actividad privada.

⁴ Este documento está disponible en el Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ que administra el Ministerio de Justicia.



PERU

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año del Centenario de Machu Picchu para el mundo"

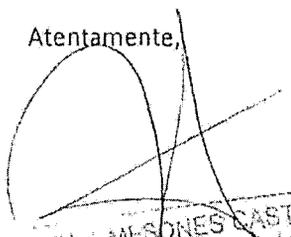
- 2.11. Por ello, aun cuando en el artículo 2º del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057 se establece que el régimen CAS es aplicable a los gobiernos locales y que una interpretación literal de dicha norma podría llevarnos a validar la contratación de obreros municipales bajo el referido régimen laboral, debe descartarse esta interpretación, toda vez que la misma implicaría desconocer la evolución normativa que ha tenido la regulación normativa municipal.
- 2.12. De igual manera, aun cuando el régimen CAS pudiera representar una mejora frente al desamparo absoluto en el que se encontraban los obreros municipales vinculados al Estado mediante contratos de servicios no personales, por los fundamentos expuestos precedentemente, no consideramos conveniente contratar obreros municipales bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057.
- 2.13. Concordante con esta conclusión, aunque por fundamentos distintos a los señalados en el presente informe, la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a través del Informe N 603-2009-MTPE/9.110 de fecha 27 de agosto de 2009, ha concluido que *"los trabajadores obreros de las entidades edilicias que desarrollan actividades permanentes se encuentran comprendidos en el régimen laboral de la actividad privada. En consecuencia, su incorporación al servicio, vía contratación, se efectúa en el marco de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral."*

III. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos jurídicos expresados, se concluye que los obreros al servicio de los gobiernos locales se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada, no resultando conveniente su contratación bajo el régimen laboral especial de contratación administrativa de servicios, por cuanto ello implicaría desconocer la evolución que ha tenido la regulación normativa municipal sobre el régimen laboral de dichos servidores.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, a cuyo efecto adjunto el correspondiente proyecto de oficio para vuestra visación, de encontrarlo conforme, y trámite correspondiente ante la Presidencia Ejecutiva.

Atentamente,


MÓNICA MESONES CASTELO
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL



PERU

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

INFORME TÉCNICO N° 264 -2015-SERVIR/GPGSC

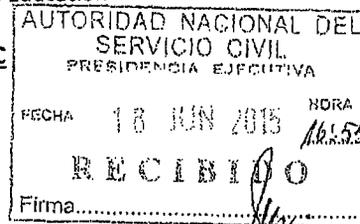
A : **JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN**
Presidente Ejecutivo

De : **CYNTHIA SÚ LAY**
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : Aplicación del régimen de construcción civil en Municipalidades

Referencia : Oficio N° 0131-2015-A-MPLC

Fecha : Lima, **18 JUN. 2015**



I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Alcalde provincial de La Concepción – Cusco, consulta a SERVIR la aplicación del régimen de Construcción Civil (Decreto Legislativo N° 727) en dicha Municipalidad.

II. Análisis

Competencia de SERVIR

- 2.1 SERVIR es un órgano rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado, y no puede entenderse que como parte de sus competencias se encuentra el constituirse en una instancia administrativa o consultiva previa a la adopción de decisiones individuales que adopte cada Entidad.
- 2.2 En ese sentido, debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos; por lo tanto, las conclusiones del presente informe no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

Del régimen de construcción civil

- 2.3 Se consideran trabajadores de construcción civil a todas aquellas personas físicas que realizan una labor de construcción para otra persona, natural o jurídica, dedicada a la actividad de la construcción, en relación de dependencia y a cambio de una remuneración. En principio, los trabajadores de construcción civil son obreros, no obstante ello, nada impide que también encontremos empleados trabajando en esta rama de actividad (planilleros, ingenieros, etc.).
- 2.4 En ese sentido, el Tribunal Constitucional en el Expediente 1027-2007-PA/TC fundamento 7 señaló lo siguiente:





PERU

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Ministerio de Educación

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

"Dado que la parte emplazada cuestiona la condición de trabajador de construcción del demandante, es pertinente recordar la STC 02364-2010-PA/TC, en la que este Colegiado, respecto a la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las Naciones Unidas (CIU), recogida en el Decreto Legislativo 727, ha precisado que "En el caso del Régimen de Construcción Civil, éste se rige por el Decreto Legislativo N° 727, Ley de Fomento a la Inversión Privada en Construcción, que en su artículo 3.° señala que "Están comprendidas en los alcances de la presente Ley, las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras que se dediquen o promuevan las actividades de la construcción comprendidas en la Gran División 5 [actualmente Categoría de tabulación F, División 45] de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las Naciones Unidas (CIU)". (...).

- 2.5 En ese sentido, se puede advertir que dentro del Decreto Legislativo N° 727, norma que regula el Régimen de Construcción Civil, sólo se encuentran comprendidas las personas naturales o jurídicas dedicadas a la actividad de la construcción.
- 2.6 De acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades, los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.

Del régimen laboral en los gobiernos locales

- 2.7 De acuerdo al artículo 37° de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades (vigente), respecto al régimen aplicable en las Municipalidades señala lo siguiente:

"Artículo 37°.- Los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública conforme a ley.

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".

- 2.8 De acuerdo a la normativa antes indicada, solo pueden ser aplicables a los servidores civiles que prestan servicios en un gobierno local, el régimen general aplicable a la administración pública (Decreto Legislativo 276) y el régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo 728) para el personal obrero.
- 2.9 En esa línea, el Tribunal Constitucional mediante el Exp. N° 03637-2010-PA/TC, respecto a la aplicación del régimen de la construcción civil en las municipalidades, se ha pronunciado de la siguiente manera:

7. De otro lado este Tribunal considera que otro aspecto importante que evidencia la desnaturalización de los contratos de trabajo bajo el régimen de construcción civil suscritos por las partes, es que conforme a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N.º 727, únicamente las empresas constructoras de inversión limitada están facultadas para contratar personal para la prestación de servicios bajo el régimen de construcción civil, por lo que no siendo éste el caso de la Municipalidad emplazada, la contratación del demandante fue fraudulenta y por ende existió entre las partes una





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

relación laboral de naturaleza indeterminada, por lo que el demandante sólo podía ser despedido por causa justa prevista en la ley.

2.10 Considerando lo anteriormente expuesto, se puede dar el caso de personal que realicen actividades de construcción dentro de una municipalidad, pero no sujetas al régimen laboral especial de construcción civil sino en el regímenes que corresponda ya sea dentro del Decreto Legislativo N° 276 o 728.

III. Conclusiones

- 3.1 El Decreto Legislativo N° 727, comprende solo a las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras dedicadas a la actividad de la construcción.
- 3.2 Conforme a la Ley Orgánica de las Municipalidades, sus servidores solo se sujetan al régimen general aplicable a la administración pública (Decreto Legislativo 276) y el régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo 728) para el personal obrero. Por lo que no es posible la aplicación de un régimen diferente a los señalados.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, a cuyo efecto adjunto el proyecto de oficio respectivo.

Atentamente,

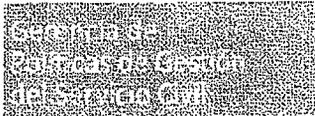
CYNTHIA SÚ LAY

Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL



PERÚ
Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

INFORME TÉCNICO N° 395-2015-SERVIR/GPGSC

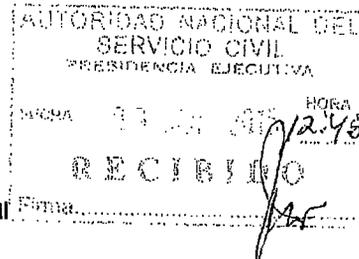
A : JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN
Presidente Ejecutivo

De : CECILIA BELTRÁN VARILLAS
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : Régimen laboral del personal de limpieza, jardineros, choferes

Referencia : Documento S/N con registro n° 0020622-2015

Fecha : Lima, 09 JUL. 2015



I. Objeto de la Consulta

Mediante el documento de la referencia el Sr. Cristian Lima Jorge consulta si es legal o ilegal que se contrate bajo el régimen CAS a jardineros, personal de limpieza pública y choferes de camiones.

II. Análisis

Competencia de SERVIR

- 2.1 SERVIR es un órgano rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado, y no puede entenderse que como parte de sus competencias se encuentra el constituirse en una instancia administrativa o consultiva previa a la adopción de decisiones individuales que adopte cada Entidad.
- 2.2 En ese sentido, debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos.

Sobre el régimen laboral aplicable en las Municipalidades

- 2.3 El artículo 37° de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades (vigente), respecto al régimen laboral aplicable señala lo siguiente:

"Artículo 37°.- Los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública conforme a ley.
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".

- 2.4 En ese contexto, el régimen general en la administración pública es el Decreto Legislativo N° 276 Ley de Bases de la Carrera Administrativa, no obstante a ello, la Ley Orgánica de





"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

Municipalidades ha establecido que solo el personal obrero de una Municipalidad se sujeta al régimen laboral de la actividad privada.

- 2.5 El régimen laboral de un servidor en una municipalidad consistirá de acuerdo a la labor que realiza en ella, ya sea como obrero o empleado. La distinción entre dichas actividades ha estado en función de la labor realizada por el trabajador. Así, mientras obrero es aquel que realiza trabajo preponderantemente manual, empleado es el que cumple una labor preponderantemente intelectual.
- 2.6 Finalmente, de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades, el régimen aplicable a sus servidores se distingue por la naturaleza del servicio que presta, solo los que realizan labores bajo la categoría de obrero se sujetaran al régimen laboral de la actividad privada mientras los que realizan labores de empleados se sujetan al régimen general de la administración pública, (Decreto Legislativo N° 276).

Sobre el régimen aplicable al personal que presta servicios como jardinero, limpieza pública y conductores de camiones

- 2.7 El personal que presta labores como jardinero, limpieza pública y chofer desarrolla labores netamente físicas por lo que debería de ser considerado como una labor de obrero.
- 2.8 Por tal motivo, habiendo norma expresa que establece que los obreros municipales, sin distinción alguna, pertenecen al régimen laboral de la actividad privada, las Municipalidades deberán dar cumplimiento a dicha disposición bajo responsabilidad.
- 2.9 No obstante lo expuesto, no existe impedimento legal para que dicho personal pueda ser contratado bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios-CAS en las entidades.

III. Conclusiones

- 3.1 El personal que presta labores como jardinero, limpieza pública y chofer desarrolla labores netamente físicas por lo que debería de ser considerado como una labor de obrero.
- 3.2 El artículo 52 de la Ley N° 27972 establece que los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen. Pudiendo ser contratados bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios- CAS.

Finalmente, remito para vuestra consideración el proyecto de Oficio de respuesta respectivo.

Atentamente,

Cecilia Beltrán Varillas
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil

CSL/locf
Z:\GPGSC-Consultas\Informes Técnicos\2015