

**UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL PERÚ**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**  
**PROGRAMA ACADÉMICO DE DERECHO**



**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL**  
**MÉTODO DE CASO JURÍDICO:**

**“ANÁLISIS DE LA DESNATURALIZACIÓN DE CONTRATO DE TRABAJO  
FRENTE A LA LOCACIÓN DE SERVICIOS E INEFICACIA DE CONTRATO  
ADMINISTRATIVO DE OBRERO MUNICIPAL. CASACIÓN LABORAL Nº  
7405-2018 LIMA ESTE”.**

**PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE**  
**ABOGADA**

**AUTORA:**

**BACH. TAMANI CONDE, JENIFER PIERINA**

**ASESOR:**

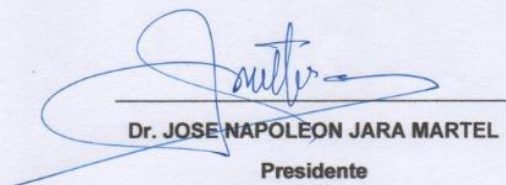
**Mg. Aristo Wilbert Mercado Arbieta**

**IQUITOS- PERÚ**

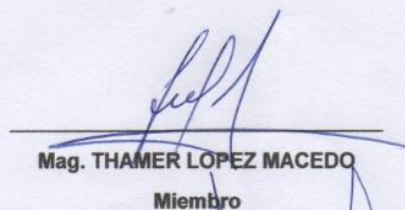
**2021**

**PÁGINA DE APROBACIÓN**


Trabajo de suficiencia profesional (Método de Caso Jurídico) sustentado en acto público el día Jueves 21 de Octubre del 2021, en la Facultad de Derecho de la **UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL PERÚ – UCP**, identificado por el Jurado Evaluador y Dictaminador siguiente:




**Dr. JOSE NAPOLEON JARA MARTEL**  
Presidente



**Mag. THAMER LOPEZ MACEDO**  
Miembro



**Mag. MIGUEL ANGEL VILLA VEGA**  
Miembro



**Mag. ARISTO WILBERT MERCADO ARBIETO**  
Asesor

## **DEDICATORIA**

A mi madre y hermana quiénes son mi soporte de vida, quiénes estuvieron conmigo a lo largo de mi carrera profesional, brindándome sus consejos, apoyo, trabajo y sacrificio.

## **AGRADECIMIENTO**

Expresar mi agradecimiento a mi casa de formación profesional, la Universidad Científica del Perú por la oportunidad de haberme permitido ampliar y profundizar mis conocimientos y convicciones; Así mismo a los docentes de la Universidad Científica del Perú, en especial a mi asesor de la presente tesina Mg. Aristo Wilbert Mercado Arbieto, por haber compartido sus conocimientos y experiencia profesional, contribuyendo a profundizar mi análisis jurídico del presente estudio.

**ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL**

Con Resolución Decanal N° 354 del 19 de octubre de 2021, la FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS DE LA UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL PERÚ - UCP designa como Jurado Evaluador y Dictaminador de la Sustentación de Trabajo de Suficiencia Profesional a los Señores:

- Dr. Jose Napoleon Jara Martel Presidente
- Mag. Thamer Lopez Macedo Miembro
- Mag. Miguel Angel Villa Vega Miembro

Como Asesor: **Mag. Aristo Wilbert Mercado Arbieta**

En la ciudad de Iquitos, siendo las 12:00 horas del día **Jueves 21 de Octubre del 2021** en las instalaciones de la UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL PERÚ - UCP, se constituyó el Jurado para escuchar de modo NO PRESENCIAL, la sustentación y defensa del Trabajo de Suficiencia Profesional – Análisis de Método del Caso: "**ANÁLISIS DE LA DESNATURALIZACIÓN DE CONTRATO DE TRABAJO FRENTE A LA LOCACIÓN DE SERVICIOS E INEFICACIA DE CONTRATO ADMINISTRATIVO DE OBRERO MUNICIPAL. CASACION LABORAL N° 7405-2018-LIMA ESTE**"

Presentado por la sustentante:

**JENIFER PIERINA TAMANI CONDE**

Como requisito para optar el título profesional de: **Abogada**

Luego de escuchar la Sustentación y formuladas las preguntas de forma remota, las que fueron respondidas de forma: *de manera verbal por la sustentante*

El jurado después de la deliberación en privado llegó a la siguiente conclusión:

La Sustentación es:

*Aprobación por mayoría*

En fe de lo cual los miembros del jurado firman el acta.

*[Firma]*  
Dr. José Napoleon Jara Martel  
Presidente

*[Firma]*  
Mag. Thamer Lopez Macedo  
Miembro

*[Firma]*  
Mag. Miguel Angel Villa Vega  
Miembro

CALIFICACIÓN: Aprobado (a) Excelencia : 19 - 20  
Aprobado (a) Unanimidad : 16 - 18  
Aprobado (a) Mayoría : 13 - 15  
Desaprobado (a) : 00 - 12

Contáctanos: Iquitos - Perú  
065 - 26 1088 / 065 - 26 2240  
Av. Abelardo Quiñones Km. 2.5

Filial Tarapoto - Perú  
42 - 58 5638 / 42 - 58 5640  
Leoncio Prado 1070 / Martines de Compagnon 933

Universidad Científica del Perú  
www.ucp.edu.pe



"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

## CONSTANCIA DE ORIGINALIDAD DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL PERÚ - UCP

El presidente del Comité de Ética de la Universidad Científica del Perú - UCP

Hace constar que:


El Trabajo de Suficiencia Profesional titulado:

**"ANÁLISIS DE LA DESNATURALIZACIÓN DE CONTRATO DE TRABAJO  
FRENTE A LA LOCACIÓN DE SERVICIOS E INEFICACIA DE CONTRATO  
ADMINISTRATIVO DE OBRERO MUNICIPAL. CASACIÓN LABORAL N° 7405-  
2018 LIMA ESTE"**

De los alumnos: **TAMANI CONDE JENIFER PIERINA**, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, pasó satisfactoriamente la revisión por el Software Antiplagio, con un porcentaje de **18% de plagio**.

Se expide la presente, a solicitud de la parte interesada para los fines que estime conveniente.

San Juan, 28 de Agosto del 2021.



Dr. César J. Ramal Asayag  
Presidente del Comité de Ética - UCP

CIRA/ri-a  
303-2021



## Urkund Analysis Result

**Analysed Document:** UCP\_DERECHO\_2021\_TSP\_PIERINATAMANI\_V1.pdf (D111430289)  
**Submitted:** 8/18/2021 5:39:00 PM  
**Submitted By:** revision.antiplagio@ucp.edu.pe  
**Significance:** 18 %

### Sources included in the report:

UCP\_derecho\_2020\_TSP\_GreciaFlorindez\_V1.pdf (D99484621)  
 1A\_CESPEDES\_CAMACHO\_MARIA\_MAGDALENA\_DOCTORADO\_2018.docx (D44835241)  
 GALLEGOS DONAYRE EDITH PROYECTO DE TESIS.docx (D110918203)  
 Tesis-Benavides y Palacios.docx (D109592910)  
 UNU\_DERECHO\_2020\_INFORMEFINAL\_LAPIZAURO\_V01.docx (D86742155)  
 Rubio Mesta Freddy Eduardo Joshua.docx (D37181093)  
 UCP\_DER\_2019\_TSP\_CLAUDIADELAGUILA\_ROCIORIOS\_V1.pdf (D60268188)  
 1A\_MANCILLA\_SIANCAS\_VICTOR\_OSVALDO\_DOCTORADO\_2018.doc (D41566795)  
 UCP\_DER\_2020\_TSP\_SEBASTIANJIMENEZ\_ROSAGOMEZ\_V1.pdf (D79745752)  
<https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/08/Exp.-10588-2018-octava-sala-reposicion-obrero-LP.pdf>  
[http://repositorio.udch.edu.pe/bitstream/UDCH/513/1/T044\\_41073261\\_T.pdf](http://repositorio.udch.edu.pe/bitstream/UDCH/513/1/T044_41073261_T.pdf)  
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-reglamento-de-seguridad-y-salud-en-el-trabajo-de-decreto-supremo-n-017-2017-tr-1551410-1/>  
<https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/01/Cas.-Lab.-14279-2016-Callao-obreros-municipales-LP.pdf>  
<https://core.ac.uk/download/pdf/250077717.pdf>  
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/05057-2013-AA.pdf>  
<https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/09/Exp.-01200-2019-0-1801-JR-LA-04-LP.pdf>  
<http://repositorio.ucp.edu.pe/bitstream/handle/UCP/236/FLORES-1-Trabajo-Reposici%C3%B3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y>  
<https://lpderecho.pe/sala-obrero-empleado-inaplica-precedente-huatuco-obreros-regionales/>  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/download/2842/2771/>  
<https://de.slideshare.net/AlexLazoOcola/principio-de-la-primacia-de-la-realidad-2>  
[http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12747/ACU%C3%91A\\_GONZALES\\_JESUS\\_DUFF1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12747/ACU%C3%91A_GONZALES_JESUS_DUFF1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

### Instances where selected sources appear:

47

## ÍNDICE

PORTADA	
PÁGINA DE APROBACIÓN .....	I
DEDICATORIA.....	II
AGRADECIMIENTO.....	III
ACTA DE SUSTENTACIÓN.....	IV
CONSTANCIA DE ORIGINALIDAD DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN...	V
ÍNDICE DE CONTENIDO.....	VII
RESUMEN Y PALABRAS CLAVES.....	IX
<b>CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>12</b>
<b>2.1. Antecedentes del estudio.....</b>	<b>12</b>
2.1.1. Tesis que abordan la desnaturalización de contrato.....	12
2.1.2. Sentencias judiciales.....	16
<b>2.2. Base teórica.....</b>	<b>20</b>
2.2.1. Contrato administrativo.....	21
2.2.1.1. Elementos de los contratos administrativos.....	21
2.2.1.2. Tipos de contratos administrativos.....	24
2.2.2. Principios del derecho laboral.....	32
2.2.3. Supuestos de Nulidad del Contrato de Trabajo.....	36
2.2.4. Desnaturalización de contrato laboral.....	40
2.2.5. Obreros Municipales.....	47
<b>2.3. Base legal.....</b>	<b>51</b>
2.3.1. Legislación de obreros municipales.....	51
2.3.2. Legislación sobre la contratación mediante contratos administrativos...	54
<b>2.4. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS BÁSICOS.....</b>	<b>56</b>
<b>2.5. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....</b>	<b>57</b>
2.5.1. Problema general.....	57
2.5.2. Problemas específicos.....	57



<b>2.6. Objetivos</b> .....	57
2.6.1. Objetivo general.....	57
2.6.2. Objetivos específicos.....	57
<b>2.7. Variables</b> .....	58
2.7.1. Identificación de las variables.....	58
<b>2.8. Supuestos</b> .....	58
2.8.1. Supuesto general.....	58
2.8.2. Supuestos específicos.....	58
<b>CAPÍTULO III: METODOLOGÍA</b> .....	59
3.1 Método de investigación.....	59
3.2 Muestra.....	59
3.3 Técnicas, instrumentos y procedimientos de recolección de datos.....	59
3.4 Procesamiento y registro de datos.....	59
3.5. Validez y confiabilidad del estudio.....	60
3.6. Plan de análisis y rigor.....	60
<b>CAPÍTULO IV: RESULTADOS</b> .....	61
<b>CAPÍTULO V: DISCUSIÓN</b> .....	64
<b>CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES</b> .....	66
<b>CAPÍTULO VII: RECOMENDACIONES</b> .....	68
<b>CAPÍTULO VIII: REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	69
<b>CAPÍTULO IX: ANEXOS</b> .....	72
Anexo N° 01.....	73
Anexo N° 02.....	75
Anexo N° 03.....	78
Anexo N° 04.....	88

## RESUMEN Y PALABRAS CLAVE

En el derecho laboral peruano, se tienen diversas modalidades de contratación, siendo ésta diversidad un medio que muchas entidades emplean para no reconocer a sus trabajadores los beneficios laborales que traen consigo la contratación adecuada de los mismos, lo que genera desigualdad y desequilibrio. En la CASACIÓN LABORAL N° 7405-2018 LIMA ESTE, cuyo desarrollo aborda la desnaturalización de contratos, reconocimiento del principio de primacía de la realidad, reconociendo como obrero municipal en la Municipalidad Distrital de la Molina a Jorge Cerna Talaverano.

El **objetivo general** es determinar si la desnaturalización del contrato del demandante, sujeto al régimen laboral de la actividad privada es ésta aplicable a todos los trabajadores municipales de acuerdo al principio de primacía de la realidad.

**Material y método:** se empleó una ficha de análisis de documentos, analizando una muestra de estudio consistente en la CASACIÓN LABORAL N° 7405-2018 LIMA ESTE. Desnaturalización de contratos y otros. PROCESO ORDINARIO-NLPT a través del método descriptivo.

El **diseño** fue no experimental ex post facto.

**Resultado:** Declararon INFUNDADO el recurso de casación interpuesto por la demandada, Municipalidad Distrital de la Molina; en consecuencia, NO CASARON la Sentencia de Vista del veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, que corre de fojas ciento noventa y cinco a doscientos tres; ORDENARON la publicación del texto de la presente sentencia en el diario oficial “El Peruano”.

**Conclusión:** al verificarse que el demandante cumplió con labores de limpieza pública, propias de un obrero municipal sujeto a al régimen laboral privado, al comprobarse la desnaturalización de contrato, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen.

**Palabras Clave:** Desnaturalización de Contrato, Contrato Administrativo y Obrero Municipal.

## CAPITULO I INTRODUCCIÓN

En la contratación laboral, el Tribunal Constitucional señala en el expediente N° 3012-2004-AA/TC – Huánuco, la relación laboral como: “El contrato de trabajo presupone el establecimiento de una relación laboral permanente entre el empleador y el trabajador, todo contrato de trabajo presenta tres elementos esenciales: prestación personal, remuneración y subordinación. De manera tal que el contrato de trabajo puede ser definido como: un negocio jurídico, por el cual el trabajador presta servicios personales, por cuenta ajena en una relación de subordinación a cambio de una remuneración”. En esta definición se determina el carácter personal y subordinado de la prestación del servicio, a cambio de una remuneración.

Una práctica común en las entidades públicas, es la de contratar a sus trabajadores en un régimen laboral distinto al que le corresponde, a fin de no reconocer los derechos laborales que de ellos devienen. Siendo el contrato de locación de servicios que además es usado en entidades orgánicas, para que se cumplan funciones administrativas y de campo; debido a ello se ha generado un **problema** social, pues se perjudica al trabajador al no reconocer sus derechos laborales que la actividad realizada le otorga. La locación de servicios es el tipo de contrato que no genera un vínculo laboral entre el empleador y el trabajador, pues es un contrato en virtud del cual una parte denominada locador se obliga a realizar, de forma autónoma y personal, una prestación de hacer (propiamente dicha o de hacer que terminen en un dar) que puede involucrar servicios materiales o intelectuales, en favor de otra parte denominada comitente a cambio de una retribución en dinero u otra forma. Comúnmente en la aplicación del principio de primacía de la realidad, se descubre que estos contratos no corresponden con la actividad desempeñada por el trabajador.

Debido a ello la **importancia** del precedente Huatuco, el cual ha establecido las reglas a seguir por parte del legislador, teniendo en cuenta el principio de primacía de la realidad, estableciendo que: “(...) el ‘precedente Huatuco’ solo resulta de aplicación cuando se trata de pedidos de reincorporación en plazas

que forman parte de la carrera administrativa, y no frente a otras modalidades de función pública. Eso es especialmente relevante, pues implica tener en cuenta que hay distintos regímenes legales que sí forman parte de la carrera pública (por ejemplo, y sin ánimo taxativo, los trabajadores sujetos al Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil), y otros que claramente no forman parte de ella (como es el caso, también sin ánimo exhaustivo, de los obreros municipales sujetos a la actividad privada, los trabajadores del régimen de la Contratación Administrativa de Servicios, los funcionarios de confianza o los trabajadores de las empresas del Estado)”.

Quedando entonces como **antecedente** en futuros casos en los que se debele mediante primacía de la realidad que la relación laboral de los trabajadores no deviene de acuerdo al contrato suscrito con su empleador.

La **razón e importancia** de la elaboración del presente trabajo radica en la emisión de una sentencia posterior que alcanza los límites de aplicación del precedente Huatuco a raíz de la vacilación de los magistrados en cuanto a la aplicación o inaplicación de dicho precedente en circunstancias no previstas en éste.

El **objetivo** es determinar cuándo se produce la desnaturalización del contrato laboral de un obrero municipal y si ésta es causal de ineficacia de dicho contrato.

**Resultado:** Declararon INFUNDADO el recurso de casación interpuesto por la demandada, Municipalidad Distrital de la Molina, mediante escrito presentado el trece de noviembre de dos mil diecisiete, que corre de fojas doscientos seis a doscientos diez; en consecuencia, NO CASARON la Sentencia de Vista del veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, que corre de fojas ciento noventa y cinco a doscientos tres; ORDENARON la publicación del texto de la presente sentencia en el diario oficial “El Peruano”, conforme a ley; en el proceso ordinario laboral seguido por el demandante, Jorge Cerna Talaverano, sobre desnaturalización de contratos y otros; interviniendo como ponente el Señor Juez Supremo Yaya Zumaeta; y los devolvieron.

## **CAPITULO II**

### **MARCO TEORICO**

#### **2.1. ANTECEDENTES DE ESTUDIO:**

##### **Análisis de la desnaturalización de contrato de trabajo frente a la locación de servicios e ineficacia de contrato administrativo**

En nuestro país es una práctica común de las entidades la contratación de personal mediante un contrato que no genere vínculo laboral de manera tal que los trabajadores se encuentran perjudicados en los derechos laborales dejados de percibir como consecuencia de esta mala praxis. Siendo la vía judicial el medio por el cual se valida y reconoce el vínculo laboral al corroborarse la desnaturalización del contrato suscrito entre las partes, declarándose ineficiente dicho contrato administrativo. Al igual que jurisprudencia, existe amplia doctrina que concluyen en la afectación de los derechos laborales de los trabajadores derivada de las contrataciones de personal bajo contrato administrativo como veremos a continuación:

##### **2.1.1. Tesis que abordan la desnaturalización de contrato:**

- 1. Jesus Duff Acuña Gonzales (2018). Tesis: “Convencionalización de la contratación administrativa de servicios”.**

El autor concluye que los elementos configurativos sirven de base para que una persona sea considerada como trabajador y, además, para cuando se encubre una relación laboral por otra de distinta naturaleza, por lo evidenciado, reafirmamos el carácter vulneratorio del CAS, que genera desigualdades y discriminación entre trabajadores que desempeñan una misma labor.

Nuestra Constitución y el Bloque de Convencionalidad, tienen establecido como derecho - principio fundamental a la igualdad y la no discriminación,

pero ellos no surten sus efectos garantizadores en los trabajadores del CAS frente a trabajadores de otros regímenes laborales.

**2. Luis Fernando Ruiz Pacheco (2016). Tesis: “Servicios sujeto a plazo en un contrato de trabajo sujeto a modalidad en la legislación peruana. Análisis a la luz de una interpretación finalista del principio de primacía de la realidad”**

El autor concluye: tomando en cuenta que el principio de primacía de la realidad tiene por función ser un mecanismo de preservación del orden público laboral y por fundamento principal a la dignidad humana, concluimos que dicho principio tiene una finalidad inmediata que es el reconocimiento de la verdadera relación laboral y una finalidad mediata que es la defensa de la dignidad del trabajador; siendo que al corresponderse ambas finalidades recíprocamente, las nuevas formas de prestación de servicios no pueden dar lugar al fraude laboral.

Por otro lado, respecto de la finalidad mediata, recordando que el principal fundamento de la primacía de la realidad es la dignidad humana, concluimos que éste principio no hace sino tutelar la dignidad del trabajador a través de los rasgos ontológicos de la racionalidad, incomunicabilidad, socialidad y juridicidad, de lo cual resultan las relaciones de género-especie, causa-efecto, instrumental y de necesidad entre el principio protector y el de primacía de la realidad, sin dejar de lado la observancia del principio de buena fe. Por ese motivo, una adecuada aplicación del principio de primacía de la realidad no puede permitir la simulación relativa o el fraude a la ley.

Después de demostrar que: 1) la actual realidad económica, social y empresarial que exige una rápida adaptación de la primacía de la realidad a fin de no quedar desfasada frente al fraude laboral; 2) los requisitos de formalidad y causalidad del contrato modal no constituyen una objeción a la desnaturalización toda vez que el prestador de servicios puede alegar

y probar la temporalidad de la prestación, e incluso invocar la validez del plazo inicialmente pactado pues en ambos contratos –incluyendo el de duración indeterminada– éste constituye un elemento accidental que por mandato de la ley, salvo prueba en contrario, tiene la cualidad de supletorio en beneficio del trabajador, por lo cual nada obsta para que el trabajador quiera invocar la validez del plazo pactado; concluimos que un contrato de locación de servicios sí puede desnaturalizarse en un contrato de trabajo sujeto a modalidad y puede aplicarse la norma indemnizatoria frente al despido arbitrario en los contratos de trabajo a plazo fijo a fin de evitar el fraude laboral.

**3. Angie Josselyn Rivera Tantaruna (2017). Tesis: “La vulneración de los derechos laborales por parte tribunal constitucional en aplicación del precedente vinculante del expediente N° 5057-2013-AA/TC-CASO HUATUCO”**

La autora concluye: el derecho al trabajo es considerado un derecho humano, el cual se encuentra debidamente amparado en instrumentos de carácter nacional y supranacional. Los cuerpos normativos que regulan la Carrera Administrativa no admiten la reposición como medio de ingreso de forma permanente e indefinida al Sector Público, al comprobarse la desnaturalización del contrato de trabajo.

El Tribunal Constitucional, reconocía el derecho a la reposición al puesto de trabajo al comprobarse la desnaturalización del contrato de trabajo en diferentes Sentencias. Ahora, debido al Precedente Vinculante recaído en el Expediente 5057-2013- AA/TC “Caso Huatuco”, que fija un nuevo tratamiento, donde el trabajador no solo deberá demostrar la desnaturalización del contrato, sino, el haber ingresado a la Carrera Administrativa mediante concurso público y abierto de méritos. Sí, solo se demuestra la desnaturalización del contrato de trabajo, el trabajador no podrá exigir el derecho de reposición, y tendrá la opción, que mediante proceso abreviado solicite la indemnización por despido Arbitrario. El Precedente Vinculante tiene efecto retroactivo, es decir, deberá ser



aplicado en procesos ya iniciados. Además, determina, que las demandas que no demuestren este nuevo requisito serán declaradas Improcedentes.

Los aportes al derecho que realizo, tienen como fin, reconocer la desnaturalización de los contratos de trabajo en el Sector Público, y como resultado de ello, el trabajador debe ser repuesto al puesto de trabajo. Es una realidad jurídica, que no está estipulada en ningún cuerpo normativo laboral público. El trabajador o servidor público no puede ser restringido de sus derechos laborales, por los malos manejos del Estado en las contrataciones laborales.

**4. Roxana Marimar Cueva Silva (2018). Tesis: “La desnaturalización de los contratos de locación de servicios de los Policías Municipales de la Municipalidad de San Juan de Lurigancho, 2017”**

La autora concluye: de acuerdo al estudio realizado se observó que la desnaturalización de los contratos de locación de servicios si afecta a los Policías Municipales de la Municipalidad de San Juan de Lurigancho, en un 0,870 obtenido mediante la prueba de fiabilidad. A demás el 60,0%, de trabajadores encuestados se encuentran en desacuerdo con dicho contrato, debido a que sí tienen conocimiento que el contrato de locación de servicio no es un contrato laboral. Por tanto, se acepta los objetivos de la investigación lo cual se establece que, a mayor desnaturalización de los contratos de locación de servicios, mayor será la vulneración a los derechos laborales de los Policías Municipales de la Municipalidad de San Juan de Lurigancho.

Asimismo, se identificó que la desnaturalización de los contratos de locación de servicios si afecta en el no pago de los beneficios sociales a los Policías Municipales de la Municipalidad de San Juan de Lurigancho, con un resultado de 50,0%, de trabajadores encuestados ya que se pudo identificar que están totalmente en desacuerdo con dicho contrato debido a que no vienen percibiendo ningún beneficio social que reconoce la Ley

para todos los trabajadores obreros.

Asimismo, se identificó que la desnaturalización de los contratos de locación de servicios si afecta en la calidad de vida a los Policías Municipales de la Municipalidad de San Juan de Lurigancho, con un resultado de 48,0%, de trabajadores encuestados ya que se pudo identificar que están totalmente en desacuerdo con dicho contrato debido a que se le están recortando derechos que deberían de gozar, para tener una vida digna y una satisfacción general que es el bienestar psicológico. Finalmente, los contratos de locación de servicios si afecta en el no goce de su descanso vacacional a los Policías Municipales de la Municipalidad de San Juan de Lurigancho, con un resultado de 48,0%, que se encuentran totalmente en desacuerdo con dicho contrato debido a que durante su permanencia en el trabajo no les otorgan gozar del descanso vacacional y les estaría afectando su salud por el trabajo continuo que realizan.

### **2.1.2. Sentencias judiciales:**

#### **5. EXP. 05057-2013-13A/TC JUNÍN ROSALÍA BEATRIZ HUATUCO HUATUCO:**

Estableció como PRECEDENTE VINCULANTE, conforme al artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, las reglas contenidas en los fundamentos 18, 20, 21, 22 y 23 de la presente sentencia. 3. Declarar que a partir del día siguiente de la publicación de la presente sentencia en el diario oficial El Peruano, los procesos de amparo en trámite, en el Poder Judicial y en el EXP. 05057-2013-PA/TC JUNÍN Tribunal Constitucional, deberán ser declarados improcedentes cuando se verifique que un demandante no pueda ser reincorporado por no haber ingresado por concurso público de méritos para una plaza presupuestada y vacante de duración indeterminada. En tal caso, el juez reconducirá el proceso a la vía ordinaria laboral para que el demandante solicite la

indemnización que corresponda. 4. Declarar que a partir del día siguiente de la publicación de la presente sentencia en el diario oficial El Peruano, las nuevas demandas de amparo cuya pretensión no cumpla con el criterio de procedibilidad de acreditar el ingreso a la Administración Pública mediante "concurso público de méritos para una plaza presupuestada y vacante de duración indeterminada", deben ser declaradas improcedentes. 5. Declarar que las reglas que constituyen precedente son de obligatorio cumplimiento por todos, especialmente los órganos jurisdiccionales constitucionales y sólo en el ámbito de la contratación laboral del Estado, no siendo de aplicación en el régimen de contratación para el sector privado.

#### **6. Cas. Lab. 12475-2014, Moquegua**

En un reciente pronunciamiento (Casación Laboral 12475-2014, Moquegua), la Segunda Sala Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de la República, teniendo en cuenta los fallos que venían dictándose a nivel nacional (y en los que se ha inaplicando el precedente Huatuco), ha establecido como doctrina jurisprudencial vinculante, la necesidad de interpretar el precedente constitucional vinculante núm. 05057-2013-PA/TC, afirmando que si bien la prohibición de reposición laboral dictada por el TC es de obligatorio cumplimiento para el sector público, este no resulta aplicable en los siguientes casos:

- a) Cuando la pretensión demandada esté referida a la nulidad de despido, prevista en el artículo 29° del Decreto Supremo 003-97- TR, Ley de Productividad y Competitividad Laboral y Leyes especiales;
- b) Cuando se trate de trabajadores al servicio del Estado sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo 276 o de la Ley nº 24041;
- c) Cuando se trate de obreros municipales sujetos al régimen laboral de la actividad privada;
- d) Cuando se trate de trabajadores sujetos al régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS);
- e) Cuando se trate de trabajadores al servicio del Estado señalados en la

Primera Disposición Complementaria Final de la Ley n°30057, Ley del Servicio Civil;

- f) Cuando se trate de funcionarios, políticos, funcionarios de dirección o de confianza a que se refiere el artículo 40° de la Constitución Política del Perú.

## 7. Expediente 00141-2014-0-1618-JM-LA-01

Esta sentencia tiene el mérito de que, vía interpretación, hace una distinción entre obrero y empleado, estableciendo ciertos parámetros de diferenciación. Asimismo, establece la *ratio decidendi* del precedente Huatuco en torno al criterio de la carrera administrativa.(...) es fácil advertir que, en el caso de los empleados el criterio legal para definirlos, era el lugar donde desempeñaban su labor, mientras que en el caso de los obreros, se optó por una larga lista de actividades en la que, *mutatis mutandi*, el elemento integrador o común denominador era, el predominio de la actividad manual sobre la intelectual, aunque con un carácter altamente relativo, si se tiene en cuenta que las distintas actividades en las que se aprecia dicho predominio implican diferentes grados de incidencia entre «lo manual» y «lo intelectual». La jurisprudencia laboral por su parte estableció criterios interpretativos que procuraban solucionar los problemas derivados de leyes dictadas por separado para obreros y empleados:

1. La calidad del servicio prestado determina la condición de empleado»;
2. Limitado el servicio de una persona a la función mecánica de pesar o medir, carece de la condición de empleado comprendido en la Ley número 4916, si no ejecuta contratos de compraventa en representación del principal;
3. Quien confecciona presupuestos y celebra actos contractuales en representación de su principal, no realiza labores de carácter manual y tiene por consiguiente la calidad de empleado;
4. No es el nombre sino las condiciones en que se presta el servicio, lo que

- determina las relaciones laborales;
5. La forma de pagar el sueldo a un servidor no determina su condición, sino la naturaleza de sus servicios;
  6. Lo que define la naturaleza de las labores desempeñadas por un servidor, es el predominio de la función intelectual sobre la material o meramente mecánica.

## **7. Casación Laboral 14279-2016, Callao**

El régimen laboral de los obreros municipales al servicio del Estado ha transitado tanto por la actividad pública como por la privada; tal es así, que la Ley número 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el nueve de junio de mil novecientos ochenta y cuatro, estableció de forma expresa en el texto original de su artículo 52º que los obreros de las Municipalidades eran servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad pública; sin embargo, dicha disposición fue modificada por el Artículo Único de la Ley número 27469, publicada el uno de junio de dos mil uno, estableciendo que el régimen laboral sería el de la actividad privada. Finalmente, la Vigésimo Quinta Disposición Complementaria de la Ley número 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el veintisiete de mayo de dos mil tres, derogó la Ley número 23853; sin embargo, mantuvo el régimen laboral de los obreros de las Municipalidades, los cuales según su artículo 37º son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, esto es dentro de los alcances del Decreto Legislativo número 728, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen. Sobre el particular, es necesario expresar que esta Sala Suprema mediante Casación número 7945-2014, Cusco de fecha veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, dispuso como criterio jurisprudencial, en el numeral cuarto del considerando cuarto, que la interpretación del artículo 37º de la Ley número 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, es la siguiente:

“Los trabajadores que tienen la condición de obreros municipales se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada regulada por

el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003- 97-TR; en consecuencia, en ningún caso pueden ser contratados bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios”.

En atención a lo expuesto, no existe incertidumbre respecto al régimen laboral que ostentan los obreros municipales, pues desde la modificación del artículo 52° de la Ley número 23853, norma que posteriormente fue derogada por la Ley número 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, se encuentran dentro del régimen laboral de la actividad privada, no pudiendo ser contratados bajo un régimen distinto, como la Contratación Administrativa de Servicios (CAS), de conformidad con el precedente citado en el párrafo anterior, o bajo contratos de naturaleza civil.

Por otra parte, el Colegiado Superior confirmó la sentencia apelada que declaró fundada en parte la demanda sobre declaración de relación laboral, y la revocó en el extremo que declaró la existencia de una relación laboral a plazo indeterminado y reformándola lo declaró improcedente. Llegó a dicha conclusión al considerar que el demandante al haber ingresado a prestar servicios para la demandada a través de Contratos de Locación de Servicios y no habiendo acreditado haber ingresado mediante concurso público en una plaza presupuestada y vacante a tiempo indeterminado, es de aplicación el precedente vinculante denunciado.

## **2.2. BASE TEÓRICA**

En este acápite del trabajo desarrollaremos los principales temas que se abarcan en la sentencia que es materia de derecho laboral y nuestro objeto de estudio, para poder entender los fundamentos que argumentan la decisión de los legisladores y ello nos permita llegar a una conclusión acorde a derecho.

### **2.2.1. Contrato administrativo**

Para **Trelles de Belaunde, O. (2002)**. El desarrollo de los contratos administrativos, siempre estuvieron vinculados a la presencia y desarrollo de los distintos regímenes políticos, a la existencia o no de Estado, a diferencia de los contratos civiles que debieron su impulso a la incesante iniciativa privada. En efecto, la labor inicial del Estado se circunscribía a efectuar una vigilancia de las relaciones entre los particulares (básicamente labor policial), dar solución a los conflictos surgidos de esas relaciones y cuidar sus fronteras; y, finalmente si pretendía el servicio de un particular solamente lo exigía. “El estado no necesitaba contratar, simplemente si requería un servicio de los ciudadanos lo ordenaba y al poder totalitario tenían que obedecer los gobernados”; es decir, la sola voluntad del príncipe bastaba para que los súbditos obedecieran, bajo amenaza de castigo divino. Esta tesis absolutista fue cambiando en la medida que iban evolucionando los sistemas políticos de los países, reemplazándose el absolutismo por la Ley (entendida desde un punto de vista de separación de poderes y libertades reconocidas a los ciudadanos), como señala Berçaitz “...la voluntad del príncipe es reemplazada por la voluntad de la Ley en todos los órdenes”.

Los contratos administrativos son una obligación bilateral, en la que una de las partes es la Administración Pública con las prerrogativas inherentes a su condición jurídica, y la otra parte, en particular o una entidad pública, destinada a realizar determinados fines, entre ellos; el funcionamiento de los servicios públicos.

#### **2.2.1.1. Elementos de los contratos administrativos:**

Para **Rivera, J. (2019)**, Insistentemente la doctrina menciona, como elementos esenciales del contrato administrativo, a los sujetos, el consentimiento, el objeto y la causa; también, aunque de manera aislada



o esporádica, se mencionan además como elementos esenciales del contrato, la forma, la competencia y la capacidad, la finalidad, el régimen jurídico de la licitación. "En tanto que como elementos no esenciales del contrato administrativo son señalados el plazo de duración, las garantías y las sanciones".

A. **Los Sujetos**, como Elemento Esencial presupuesto del Contrato como es de apreciarse, es imposible la existencia de un contrato sin los sujetos, o partes que lo celebren, de ahí que los sujetos constituyan un elemento esencial "presupuesto básico" que es el consentimiento. Además, en los contratos administrativos uno de tales sujetos, habrá de ser la Administración Pública, en ejercicio de una función administrativa, en tanto que el otro sujeto será un particular; o, en el caso del llamado contrato ínter administrativo, otro ente público. "Por lo que refiere al sujeto de la administración pública, aclaramos que ésta debe entenderse en su sentido amplio, por lo que dicho sujeto podrá ser un Órgano del Ejecutivo, lo mismo que uno del Poder Legislativo, del Judicial o un Órgano Constitucional Autónomo, o bien, una entidad de la administración pública paraestatal, pero siempre en ejercicio de una función administrativa y, dotado de competencia para la celebración del contrato respectivo".

B. **El Requisito del Ejercicio de Función Administrativa**, en cuanto a la administración pública, ésta debe cumplir el requisito de actuar en ejercicio de función administrativa en la celebración del contrato, lo cual implica la finalidad de satisfacer directa e indirectamente el interés público, pues de lo contrario, de no actuar en ejercicio de función pública, el contrato será eje de la administración pública, mas no un contrato administrativo, sino de derecho privado.

C. **El Requisito de Competencia** según, el principio de legalidad, como ente de la administración pública, puede celebrar contratos administrativos si, y sólo si, tiene competencia para ello. El hecho de que la administración pública contratante deba ser competente para celebrar

el contrato no significa que esa competencia constituya un elemento, o sea, un componente del contrato, sino un requisito de validez del mismo, que debe satisfacer el ente público contratante. Por tanto, solo será competente para celebrar los contratos administrativos que el orden jurídico vigente autorice.

**D. El Requisito de Capacidad** el particular, deberá satisfacer el requisito de tener capacidad para contratar y lo mismo podrá ser una persona física que una persona jurídica.

**E. Requisitos de estar inscrito en el Registro Respectivo**, el Co-contratante debe estar inscrito en el registro o padrón de proveedores o contratistas correspondiente; con ello se pretende preestablecer la idoneidad técnica, moral, económica y financiera de quienes aspiren a ser contratantes de la administración pública.

**F. El Requisito de la Manifestación del Consentimiento**, el consentimiento, es un elemento esencial básico del contrato administrativo, por tanto se requiere la manifestación, exteriorización de esa voluntad, de lo contrario, el acuerdo de voluntades en torno al fin y objeto del contrato quedará inédito y será ineficaz.

**G. El Requisito De Forma**, "En el contrato administrativo, la voluntad del ente de la administración pública significa su determinación deliberada de producir un acto bilateral específico, generador de derechos y obligaciones, en concurrencia con su co-contratante; voluntad que se exterioriza a través de una manifestación realizada en la forma señalada en la norma jurídica aplicable. Lo anterior significa que tal forma no es un elemento de contrato, sino un requisito que habrá de satisfacerse tanto respecto al consentimiento y en particular a la manifestación de la voluntad como a la implementación del contrato"

### **2.2.1.2. Tipos de contratos administrativos**

Así tomado lo dicho por **Morón, J., y Aguilera, Zita. (2021)**, señala los siete tipos de contratos administrativos típicos:

#### **1. La adquisición de bienes**

Es el contrato por el cual la administración adquiere la propiedad de bienes muebles o inmuebles del proveedor a cambio de pagar su precio en dinero con recursos públicos para el cumplimiento de sus actividades y funciones. Los bienes a adquirirse pueden ser muebles o inmuebles, existentes o futuros, consumibles o elaborados a pedido, para consumo institucional o para los ciudadanos, comunes o sofisticados, o de consumo, intermedios y bienes de capital. A diferencia de lo que sucede en ámbito de los contratos privados —cuando la administración adquiere bienes y cuando los vende a privados—, acude a ordenamiento, procedimientos y reglas distintas, pues se trata de dos contratos distintos: adquisición de bienes privados y venta de bienes estatales.

#### **2. El suministro**

Es el contrato por el cual el proveedor se obliga a entregar a la administración bienes materiales o servicios durante un periodo pactado en forma de tracto sucesivo (continuado o intermitente) a cambio de una retribución. Se trata de un contrato único pero con prestaciones independientes, y es complejo debido a la pluralidad de prestaciones involucradas y su duración prolongada. Es aplicable para la contratación de servicios públicos, papel, combustible, armas, materiales de construcción, medicamentos, etcétera.

El contrato de suministro se distingue de la compraventa, pues el suministro es un contrato de tracto sucesivo mientras la compraventa es un contrato instantáneo. Además, el contrato de suministro sí puede tener por objeto la prestación de servicios, mientras la compraventa solo permite la transacción sobre bienes. El contrato de suministro puede ser traslativo de dominio, uso o disfrute y tener por objeto la prestación de servicios personales; en cambio la compraventa solo es traslativo de dominio.

Desde un punto de vista conceptual, el contrato de suministro posee ventajas relevantes respecto del contrato de adquisición de bienes. Estas son la eliminación de la pluralidad de contratos; la seguridad al suministrado en cuanto a la recepción de los bienes que necesita; el hecho de que el suministrador pueda calcular y prever la colocación de su producción en periodos largos; y mantener en el proveedor el riesgo de entrega en oportunidad y la existencia del bien, evitando el costo de almacenamiento y traslado que suelen asumir las entidades.

### **3. La locación de servicios**

Es el contrato por el cual el proveedor se obliga, sin estar subordinado a la entidad, a prestarle sus servicios (obligación de hacer) por cierto tiempo o para una actividad determinada, a cambio de una retribución con cargo a recursos públicos. En este tipo de contratos la actividad a pactarse puede estar sujeta a resultados, como sería por ejemplo la cobranza de una deuda o el éxito en un proceso judicial.

Las prestaciones que pueden ser objeto de un contrato de locación son:

a) **Servicios de simple apoyo a la gestión.** No requiere habilitación especial para su prestación, y son llamados servicios

comunes. Ejemplos: servicios de seguros, seguridad, limpieza, mantenimiento, instalación, reparaciones, encuestas, publicidad, impresiones, transporte, limpieza, etcétera;

b) **Servicios profesionales o técnicos.** Es el caso de servicios contables o jurídicos, clínicas, servicios médicos, informáticos, ingeniería;

c) **Servicios para la ejecución de trabajos artísticos.** Solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales, como publicistas, por ejemplo; y

d) **Servicios profesionales o técnicos de notoria especialización.** Como serían los servicios para realizar investigaciones complejas o la capacitación en un *software* de última generación.

El contrato de locación de servicios se diferencia de otros contratos —como el contrato de servicio civil y el de contrato de obra— por lo siguiente:

1. **En el contrato de locación de servicios no hay subordinación.** La autonomía del locador desde el aspecto científico y técnico es connatural al contrato, dentro del plazo y estipulaciones pactadas, lo cual lo distingue del contrato de servicio
2. **El contrato de locación de servicios es un contrato de actividad y no de resultado, como sí lo es el contrato de obra.** La remuneración del contrato de locación de servicios suele estar asociada al tiempo de duración del servicio; en cambio la remuneración del contrato de obra está asociada al resultado o unidad de medida. El riesgo se mantiene en el comitente, mientras en el contrato de obra el riesgo es asumido por el contratista hasta que se

produce la entrega, oportunidad en la cual se traslada al propietario de la obra.

#### **4. El contrato de obra pública**

Cuando las entidades necesitan la ejecución de una obra o construcción pueden acudir a cinco alternativas:

**i)** por administración directa, en la cual es la propia entidad la que con su personal, presupuesto y equipo acometen su ejecución;

**ii)** con contrato único de obra, por la que se encarga la ejecución a un contratista experimentado;

**iii)** con contrato principal de organización (integrador), cuando se contrata a una empresa especializada en gerencia de proyectos de construcción para que ella realice cuantos contratos sean necesarios para lograr el resultado, incluyendo a los ejecutores de la obra propiamente dicha, el supervisor, los proveedores, etcétera;

**iv)** la concesión de obra, cuando dentro de un acuerdo de inversión privado se encarga la construcción a un privado para que recupere la inversión por medios de peaje u otros cobros a los usuarios; y,

**v)** obras por impuestos, que consiste en un régimen legal para fomentar que inversionistas privados asuman voluntariamente el financiamiento o la ejecución de proyectos de inversión pública en infraestructura calificados previamente por el Estado como viables y con impacto regional y local, con cargo a que el costo final le sea deducido —en el futuro— de las sumas que les corresponda pagar por concepto de impuesto a la En este caso, un contribuyente se compromete voluntariamente a invertir en obras públicas previamente calificadas de interés por el Estado y a transferirlas a gobiernos locales y regionales, entre otros, con cargo a aplicar el

monto invertido contra futuras deudas tributarias por impuesto a la renta de tercera categoría.

La forma más usual de ejecutar las obras públicas es a través de contratos de obra por los cuales la entidad encarga al contratista realizar —con su propia actividad, organización y medios— una o más prestaciones de ingeniería civil, sujeta a medidas por el resultado sobre inmuebles y a un proyecto o expediente técnico previamente aprobado. A cambio, la entidad se obliga a pagar al contratista una retribución económica.

Para la ejecución de estos contratos se requiere dirección técnica, expediente técnico previo —memoria descriptiva, especificaciones, planos, metrados, calendario, etcétera—, mano de obra y equipo, con predominio del costo de materiales sobre la mano de obra. Estos costos se invierten en el caso de servicios, donde prima el costo de la mano de obra sobre los materiales.

## **5. El contrato de consultoría**

El contrato de consultoría tiene por objeto la prestación de servicios altamente calificados cuyo objeto está centrado en el desarrollo de actividades de carácter eminentemente intelectual, y con la particularidad de que tales esfuerzos están dirigidos, específicamente, al cumplimiento de cometidos vinculados a proyectos de desarrollo o inversión. En nuestro ordenamiento, existen dos tipos de contratos de consultoría: consultoría general y consultoría de obra. La consultoría general es la prestación de servicios profesionales altamente calificados en la elaboración de estudios y proyectos: en la inspección de fábrica, peritajes de equipos, bienes y maquinarias; en investigaciones, asesorías, auditorías, estudios previos del proyecto; estudios básicos, preliminares y definitivos, y asesoramiento en la ejecución de proyectos distintos de obras. Por su parte, la consultoría de obra



involucra las prestaciones de servicios profesionales altamente calificados vinculadas al desarrollo de infraestructura. Esta consiste en:

1. **Elaboración de expediente técnico.** El expediente técnico es el conjunto de documentos que comprende la identificación de riesgos, memoria descriptiva, especificaciones técnicas, planos de ejecución de obra, metrajes, presupuesto, valor referencial, calendario de avance de obra valorizado, fórmulas polinómicas, estudio de suelos, estudio geológico, de impacto ambiental y otros
2. **Supervisión de obras.** Se trata del contrato por el cual la entidad encarga a un proveedor independiente y especializado —al que se le denominará supervisor— la verificación, control y vigilancia de las prestaciones técnicas y contractuales del constructor o concesionario, con el objeto de garantizar a través del desarrollo de su actividad el cumplimiento del ejecutor de obra y el servicio.

## **6. El contrato de supervisión**

El contrato de supervisión, de inspección o de interventoría, se caracteriza por ser un contrato de prestación de servicios calificado, ser un contrato principal, autónomo pero conexo a otro, generalmente de obra y concesión. Así, el supervisor representa a la entidad frente al constructor de la obra; controla, vigila e inspecciona el proceso, desarrollo y finalización del constructivo para velar por que se cumpla con el diseño del proyecto, las normas y especificaciones técnicas y de seguridad, el presupuesto asignado, la calidad de materiales, maquinaria y equipos, idoneidad del personal y tiempo pactado. El supervisor instrumenta conocimientos técnicos, científicos, tecnológicos análogos o mayores al ejecutor de la obra, le da instrucciones, asesora,

absuelve consultas, aprueba sus trabajos e informa al propietario de la obra, pero no es competente para modificar el contrato.

Son obligaciones del supervisor:

1. Antes del inicio de la obra, revisar los documentos relacionados con el terreno, estudios e investigaciones, permisos y trámites oficiales.
2. Velar porque el cumplimiento de la obra esté bajo el concepto según el cual fue diseñado, indistintamente de las circunstancias o inconvenientes que puedan presentarse durante el desarrollo de la misma.
3. Coordinar y vigilar el correcto desempeño de la obra, de manera que todas las actividades se realicen bajo el total cumplimiento de las normas y especificaciones técnicas y de seguridad, siguiendo así de la mejor manera posible el diseño planteado en los planos del proyecto.
4. Proporcionar indicaciones oportunas, eficaces y aptas, en su calidad de asesor.
5. Velar por que el desarrollo de la obra se realice bajo el presupuesto, los costos y los tiempos calculados para la misma o a lo sumo lo más parecido a dicha proyección.
6. Revisar los contratos y los conocimientos técnicos responsables de los contratistas.
7. Recabar todo tipo de documentos generales de consulta y control.

8. Realizar el debido control de calidad en materiales, maquinaria y equipos dispuestos para el proyecto.
9. Recomendar a la administración las medidas que corresponda adoptar, como aprobaciones o rechazos adicionales al contrato, aplicación de penalidades, ampliaciones de plazo y resolución del contrato.
10. Otras señalados en el ordenamiento (Reglamento Nacional de Edificaciones) y el contrato.

## **7. El contrato de concesión**

La concesión es el contrato por el cual la entidad encarga o delega en una persona, temporalmente, la ejecución de servicios públicos o de obras de infraestructura, otorgándole el ejercicio de prerrogativas públicas para asegurar su funcionamiento y asumiendo el concesionario los costos y riesgos de la ejecución y operación.

El auge de las concesiones en nuestro país se debió, entre otras causas, a la incorporación de capitales privados a través del proceso de concesiones, que permite liberar recursos públicos para orientarlos a proyectos y programas de alta rentabilidad social. La concesión propende hacia el desarrollo y mejoramiento de la eficiencia en la producción y gestión de infraestructura pública, y descentraliza la producción y gestión de la infraestructura generando niveles de servicio por los cuales los usuarios estén dispuestos a pagar. A través de la concesión se independiza la gestión del servicio de las decisiones políticas propias de las entidades, y se promueve la pluralidad de ofertas en los servicios.

### 2.2.2. Principios del derecho laboral:

Para **Pacheco, L. (2015)**, señala los principios protectores del derecho laboral las cuales son:

1. **In Dubio Pro Operario.** Basados al Principio Protector el mayor interés es garantizar que no exista la desigualdad del vínculo contractual, en la norma de los derechos laborales se preocupa por salvaguardar a una de las partes, de tal forma nivelar la discrepancia que conduce a una desigualdad en el derecho. Los vínculos laborales, la parte menos beneficiada es el trabajador frente al empleador.

Este principio se encuentra relacionado con el trabajador, pero para que se efectúe este principio protector, es necesario que exista la duda del sentido de la norma jurídica, este quiere decir cuando exista la duda de una cláusula, convenio, o ley laboral, que se encuentre suscitado por las partes, como ejemplo, podemos decir que cuando un trabajador obrero, demanda a su empleador por despido arbitrario, pero este tiene prueba con la ocurrencia policial, y el empleador tiene la carta de cese que le otorgó el último día laboral sin previo aviso y sin razones específicas, el juez debe favorecer al trabajador.

2. **La Aplicación de la norma más favorable.** El derecho del trabajo se ha manifestado con un definido principio para resolver las controversias la cual se identifica como la norma más favorable en el caso que exista normas que contradigan el mismo evento, se dará preferencia a la que otorgue beneficios al trabajador.

Esta aplicación de la norma, se da cuando existen dos normas en controversia para solucionar un conflicto, en la teoría general del derecho la forma de dar la solución, es por la norma de rango superior, por la especialidad, o por la temporalidad. Sin embargo, en el derecho laboral, cuando dos normas se contraponen se aplica en favor del trabajador. En este caso del tema de investigación los jueces aplican la ley Orgánica de

Municipalidades frente la norma especial del contrato administrativo de servicios, a favor del obrero, y cumplir con sus derechos y beneficios que se encuentra en ella misma.

3. **La condición más beneficiosa**, se caracteriza por ser contractual, debido a que las pautas del contrato se pueden dar por un consenso recíproco o así también por sola disposición personal del empleador, la cual establecen las condiciones conforme a las normas de toda clase y en concordancia a del derecho de trabajo, con gran prioridad las que se encuentran constituidas legalmente. Esencialmente los derechos y deberes del vínculo laboral se establecen por los participantes, plasmado en un contrato de trabajo la cual no se permite el daño al trabajador bajo ninguna condición, norma, y convenio colectivo. En este caso se da por la naturaleza del contrato y los derechos que se adquiridos a través del tiempo, y que por razones legislativas se han derogado o modificado, esta debe cumplir su función en beneficio del trabajador. Un ejemplo es el monto de los pensionistas, que a lo largo del tiempo se fue reduciendo, de tal forma se está vulnerado esta norma.
  
4. **Principio de Irrenunciabilidad**, se refiere que el trabajador está imposibilitado de menospreciar los derechos que lo respaldan, como es la Constitución, la ley, y los convenios, debido a que estos son fuente principal del 37 derecho del trabajo. Bajo este principio se constituye la imposibilidad de que el empleador vulnere los derechos adquiridos del trabajador, considerando que las normas laborales son de carácter imperativo. (p. 12). Este principio es fundamental y reconocido en nuestra constitución, por el cual ningún trabajador puede renunciar a los derechos que fueron adquiridos, porque se reconoce que el derecho al trabajo, es en favor de regularizar el desequilibrio entre el empleador y el trabajador frente a las desigualdades laborales. Por lo que, en este caso, los obreros no pueden estar sujetos a contratos, que por naturaleza de sus actividades ya están reconocidas como un trabajador indeterminado con los beneficios que corresponde a la ley.

5. **Principio de Continuidad de la relación laboral.** Conforme al hecho esencial de protección hacia al trabajador, la cual se encuentra fundado en el principio de continuidad, la cual forma parte de la garantía del trabajador, se interpreta en la estabilidad laboral, debido a que el objetivo es la continuidad de contrato de forma indeterminada. Según lo mencionado, un vínculo laboral no puede ser accidental o esporádico, los contratos de plazo fijo o temporal son para resolver obligaciones laborales de carácter transitorias, y por casos excepcionales con causas objetivas que puedan ser justificadas, por las normas establecidas por el derecho - que es la jornada máxima, el descanso dominical, etc. El empleador está facultado en cumplir con los derechos laborales, con la objetividad y discrecionalidad en favor de la dignidad del trabajador, y la sola desvinculación debe ser sometida por una causa justificada y objetiva.

En aplicación de este principio, se encuentra relacionado con la estabilidad laboral del trabajador, que solo puede ser aplazado o despedido de su centro de labores por causa justa como la indica la norma, y que en caso fuera despedido de forma arbitraria tiene derecho a una indemnización por daños y perjuicios. La constitución en el artículo 27 es clara en cuanto a la protección del despido arbitrario, por lo tanto, señala que el vínculo pueda ser de carácter permanente a menos que se haya pactado el límite contractual.

6. **Principio de Primacía de la Realidad**, se basa en que deben predominar las situaciones reales de trabajo sobre las que se encuentran plasmadas en un contrato de la relación laboral, revelando la realidad que se encuentra ocultas tras las formalidades, y no se puede considerar como un artilugio para ser reconocido como trabajador, sino es un principio basado a la buena fe. En la Jurisprudencia se ha desarrollado este principio sobre la base del contrato realidad, donde se manifiesta los elementos que es: subordinación, prestación personal de servicio y remuneración, la cual plasma la existencia del vínculo laboral, indistintamente de la calificación que se le conceda.

Así también hay que considerar Art. 4 del D.S. N° 003-97-TR, que la prestación personal de servicio con la respectiva remuneración y subordinación, se entiende que existe un contrato de trabajo a plazo indeterminado. El principio de Primacía de Realidad, es un fundamento básico para todo cuestionamiento en las controversias laborales, por lo que se da preferencia a la realidad de los hechos, que una relación contractual. Para aplicar este principio el Magistrado o el abogado, debe señalar la naturaleza de las labores y no por el hecho contractual, por lo tanto, se debe apreciar la objetividad de los hechos reales, para desmerecer el contrato que se haya dispuesto por el empleado.

7. **Principio de Razonabilidad.** En la actualidad las relaciones laborales tienden a llegar a conflictos donde las partes deben aplicar la razonabilidad para una óptima solución. En la práctica se debe entender que las pretensiones de los trabajadores deben basarse en proporción a la razonabilidad, de tal forma los empleadores.

Este Principio de Razonabilidad se fundamenta en dar una solución al conflicto laboral y no agudizar los conflictos. Por lo tanto, se pretende que los conflictos laborales, se puedan resolver de manera justa y equitativa, conforme a las condiciones de la libertad, igualdad, solidaridad, paz, seguridad, y bienestar, etc. El límite establecido se puede aplicar en la conducta humana, donde la norma establece los límites con rigidez, y así también donde no pueda prever los acontecimientos posibles.

8. **Principio de la buena fe.** El esmero es una peculiaridad de la prestación de trabajo, de tal modo que la prestación de trabajo por parte del empleado debe ser diligente y pueda cumplir con su obligación, por lo tanto se dirige a la Buena Fe que en el Derecho de Obligaciones, también se considera como la prestación, que da como resultado las obligaciones de la singularidad del vínculo laboral, a lo que específicamente se puede



describir en derecho, que el trabajador es deudor de buena fe de las determinadas obligaciones: el deber de no cometer actos desleales al empleador tales como divulgar secretos o aceptar beneficios de personas ajenas del establecimiento laboral.

Este principio básicamente es lo que busca es que la relación del vínculo laboral, las partes contratantes, deben considerar que las conductas realizadas deben estar conforme a un lineamiento de lealtad y prácticas honorables, por lo que se efectivizaría una relación de estabilidad laboral idónea y fuera de conflictos, que cada día se ejecuta en los centros judiciales laborales.

### **2.2.3. SUPUESTOS DE NULIDAD DEL CONTRATO DE TRABAJO**

Para **Toyama, J. (2012)**. Indica los Supuestos de nulidad del contrato de trabajo:

- **La falta de manifestación de voluntad:**

La existencia de una voluntad declarada es esencial para la celebración de un Contrato de Trabajo. Evidentemente, si uno de los sujetos no manifiesta correctamente su voluntad, no hay un CT. El artículo 140 del CC expresa que «El acto jurídico es la manifestación de voluntad destinada a [...]». Esta voluntad, en función al artículo 141 de este mismo cuerpo normativo, puede ser expresa o tácita. Por ello, el primer inciso del artículo 219 del CC señala que es nulo el negocio jurídico si «falta la manifestación de voluntad del agente». La manifestación de voluntad puede ser expresa o tácita, y si fuera expresa será escrita o verbal. Ciertamente, en caso de que sea tácita, es necesario que se aprecien rasgos o manifestaciones inequívocos, actos de las partes, etcétera. Dentro de esta genérica causal de nulidad, pueden encontrarse los siguientes casos:

1. La incapacidad natural: En esta categoría se encuentran todos los casos donde el sujeto que emite su declaración de voluntad, lo hace cuando estaba, al momento de celebrar el negocio jurídico, «privado de discernimiento». La incapacidad natural se produce cuando, quien emite la declaración, por motivos psicológicos o internos, no tiene la plena conciencia de estar celebrando un negocio jurídico. Muestra de ello lo constituyen los supuestos de celebración de un CT donde una de las partes estaba hipnotizada, bajo los efectos de una droga, etcétera.
  
2. La falsificación de documentos. Esta causal es simple. Cuando un CT se celebra con las firmas falsificadas del empleador o de los trabajadores, este resulta nulo.
  
3. La violencia física y psicológica. Cuando el CT se celebra con el empleo de violencia de una de las partes laborales sobre la otra, estamos ante una causal de nulidad. Nótese que lo trascendente no es la discrepancia entre la voluntad declarada y la interna, sino la «ausencia absoluta de voluntad». De acuerdo a la doctrina civil, la violencia física conduce a la nulidad y la psicológica a la anulabilidad. No puede asimilarse ambos tipos de violencia: en la primera, no existe posibilidad de elección de quien sufre el acto violento. Además, en el caso de la violencia física, esta ha sido el móvil directo por el cual se celebró el negocio jurídico; en cambio, en el caso de la violencia psicológica, la característica no reside en el objeto empleado sino «en el resultado obtenido mediante él». El CC prevé una consecuencia diferente a la señalada por la doctrina: la anulabilidad de los negocios jurídicos celebrados bajo violencia física o psicológica (artículo 214). Así, se equipara la violencia física a la psicológica —típico caso de anulabilidad, de acuerdo a lo previsto en la doctrina civil—. El empleo de la violencia psicológica motiva la nulidad del negocio jurídico. Ciertamente, debe ser una amenaza o intimidación determinante que la jurisprudencia española usualmente ha clasificado en cuatro características: primera, que exista una amenaza con un mal inminente y grave para el sujeto pasivo; segunda, que tal amenaza o coacción sea

determinante de una declaración de voluntad contraria a la verdadera voluntad o intereses del sujeto; tercera, que la amenaza intimidativa revista matiz antijurídico; y cuarto, que la conducta de quien amenaza no sea ajustada a derecho. El Tribunal Constitucional ha fijado uno de los tipos de despido que motiva la reposición de un trabajador, el despido fraudulento basado en una amenaza o coacción al trabajador al momento de aceptar el término de la relación laboral. En definitiva, hay un vicio de la voluntad del trabajador que motiva la nulidad del despido.

4. La incapacidad absoluta: De acuerdo a lo previsto en el numeral 1 del artículo 140 del CC, un elemento del negocio jurídico es el «agente capaz». Concordante con ello, el numeral 2 del artículo 219 señala que una causal de nulidad del negocio jurídico es la incapacidad absoluta. Los supuestos de incapacidad absoluta están reseñados en el artículo 43 del propio Código. Así, estaremos ante un CT nulo si este ha sido celebrado por las personas que tienen una incapacidad absoluta: los menores de dieciséis años, los privados de discernimiento y los sordomudos, ciego sordos y ciegomudos que no puedan expresar su voluntad de manera indubitable. La existencia de una lista de incapacidades —absolutas o relativas— tiene como correlativa causa a la seguridad del tráfico jurídico.
5. El objeto física y jurídicamente imposible o indeterminable: El numeral 3 del artículo 219 del CC señala que es nulo el negocio jurídico cuando el objeto es física y jurídicamente imposible o indeterminable. Ello es concordante con lo establecido en el numeral 2 del artículo 140 del CC — que dispone que el objeto sea un elemento del negocio jurídico—. En esta línea, un CT donde el objeto de la prestación será laborar las 24 horas del día durante todos los días del año será nulo.
6. El fin ilícito: La cuarta causal que encontramos en el artículo 219 es la referida al fin ilícito. El artículo 140 dispone que el fin lícito sea un elemento esencial en la configuración del negocio jurídico. Cuando el CC se refiere al fin, deberíamos entender por este a la causa del negocio jurídico. Por causa, siguiendo a estos autores, entenderíamos el fineconómico y social

que caracteriza al negocio jurídico como tal. Sin embargo, teniendo en consideración lo establecido en el último literal del artículo 219 del CC, debe entenderse por fin al «querer» buscado por las partes y que está expresado en el negocio jurídico. En efecto, teniendo presente que el último supuesto del artículo 219 del CC se refiere a negocios jurídicos que contravienen una norma de orden público o buenas costumbres (artículo V del título preliminar del CC), el fin ilícito no puede asimilarse a la «causa ilícita» ya que se produciría una «duplicidad» de supuestos. Nos explicamos.

7. La simulación absoluta: La simulación absoluta está prevista como causal de nulidad en el numeral 5 del artículo 219 del CC. De acuerdo al artículo 190 del mismo Código, nos encontramos ante un supuesto de simulación absoluta en los casos donde «se aparenta celebrar un acto jurídico cuando no existe realmente voluntad para celebrarlo».
  
8. Como destaca Neves, «la simulación supone una divergencia consciente entre la declaración y la voluntad, llevada a cabo mediante acuerdo entre las partes de un negocio, con propósito de engaño a terceros, persiguiendo un fin lícito o ilícito». En este caso, hay capacidad para actuar, manifestación de voluntad, pero no se aprecia una concordancia entre voluntad interna y declarada. Hay casos donde se suscriben sendos CT y hay cotizaciones a la seguridad social, pero, en los hechos, no existe un trabajo efectivo pues los acuerdos solamente se suscribieron para acceder a las prestaciones de la seguridad social: «Se produce una apariencia externa de que un determinado contrato de trabajo existe, e incluso se dan determinadas consecuencias jurídicas propias de un contrato real y válido (cotizaciones a la Seguridad Social e, incluso en ocasiones, el reconocimiento de prestaciones)».

La simulación, entonces, es una discrepancia entre la voluntad declarada y la voluntad interna, producida por un acuerdo previo de ambas partes. Si no existe este acuerdo, estamos ante «un mero disfraz que, por carencia de causa, determina la inexistencia del contrato».

#### **2.2.4. Desnaturalización de contrato laboral (prevención del fraude laboral y primacía de la realidad).**

**Ruiz, L. (2016).** Refiere que, a lo largo de los últimos años, la materia constitucional laboral ha cobrado creciente importancia a raíz de los numerosos fallos del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de Justicia de la República con relación a diversos temas, tales como la estabilidad en el empleo, los remedios procesales ante el despido, y la desnaturalización de una serie de modalidades de contratación, tanto directa como indirecta. En este sentido, es relevante entrar al análisis - de la figura de la desnaturalización de los contratos de trabajo, diferenciando este último concepto de la figura de encubrimiento de la relación laboral, poniendo especial énfasis en los pronunciamientos jurisdiccionales recaídos en demandas sobre la materia en los últimos años.

Las pretensiones meramente declarativas de desnaturalización de cualquier institución del derecho del trabajo, en el fondo constituyen una *victoria pírrica* para el trabajador que las procura, en tanto después de usar la jurisdicción para tal fin, no habrá logrado nada significativo desde el punto de vista de la naturaleza alimentaria y urgente de los derechos remunerativos y beneficios sociales, que como ya hemos explicado constituyen la principal causa de los conflictos laborales, por lo que probablemente habrá de iniciar un segundo proceso judicial para reclamar las prestaciones, cuya inejecución total o parcial son la verdadera causa del conflicto laboral; es decir aquellas que atañen a los derechos económicos sean estos remunerativos o no remunerativos, esos últimos denominados genéricamente “beneficios sociales”.

Pero, más allá de que esta práctica atente contra la tradición y la historia de la justicia laboral por la naturaleza *prestacional* del derecho del trabajo, existen razones sustantivas y procesales por las cuales no deberían formularse pretensiones declarativas de “desnaturalización” de las instituciones laborales.

La desnaturalización constituye un término muy utilizado en el derecho del trabajo para significar infracción de las normas imperativas, naturaleza ésta que es común a casi la totalidad de las normas que integran el derecho del trabajo. Por ello, hablar de desnaturalización de una institución laboral es un lugar común en los conflictos laborales, pues significa aludir a una de las principales razones o causas de las controversias laborales judicializadas, las que se expresan, como ya hemos señalado, básicamente, en la inejecución de prestaciones económicas previstas o reguladas por normas imperativas cuya infracción genera la nulidad del acto transgresor dejando subsistente el acto real o verdadero. Convergen aquí otros paradigmas laborales como los principios de primacía de la realidad e irrenunciabilidad de derechos, cuando en la concreción del acto lesivo se expresa la voluntad del propio trabajador disponiendo de un derecho irrenunciable.

De allí que la “desnaturalización” en el derecho del trabajo normalmente se asocia a categorías como la simulación absoluta y el fraude a la ley, las cuales se constituyen en medios frecuentes de infracción de las normas laborales imperativas u obligatorias. Desde esta perspectiva, la desnaturalización en el derecho del trabajo equivale a hablaren el derecho civil de invalidez o nulidad, con la diferencia que mientras en el ámbito civil las normas imperativas son escasas, el derecho del trabajo está integrado casi en su integridad por normas imperativas.

La desnaturalización de instituciones laborales se asocia a supuestos de hecho expresamente regulados en normas laborales, verbigracia, la desnaturalización de los contratos modales, la desnaturalización de la intermediación laboral, la desnaturalización de la tercerización, entre tantos otros supuestos; pero también existen hipótesis de desnaturalización no reguladas por normas laborales expresas (una suerte de nulidad virtual desde un enfoque civilista), como ocurre con la tan común y de un tiempo a esta parte vienen proliferando en los órganos jurisdiccionales laborales, pretensiones que procuran obtener pronunciamientos declarativos de desnaturalización de diferentes figuras instituciones laborales.

Esta práctica viene provocando diversos problemas que afectan la correcta administración de justicia, dado que existen pocos órganos jurisdiccionales laborales.

Estas pretensiones meramente declarativas contradicen con la historia de la litigación laboral, caracterizada por pretensiones de condena y no declarativas, lo cual guarda plena congruencia con la naturaleza prestacional del derecho del trabajo, en la que casi la totalidad de conflictos laborales se refieren a pagos de derechos económicos derivados del incumplimiento parcial o total de las obligaciones legales, convencionales o contractuales del empleador.

Estos incumplimientos se explican en el principio del post numerativo en virtud al cual, en el contrato de trabajo, primero se ejecuta la prestación de servicios y después de cumplida dicha prestación contractual a cargo del trabajador, recién se produce el pago de las remuneraciones y los beneficios sociales; dicha lógica responde pues a la máxima “primero trabajas y después cobras”. Ello explica por qué los conflictos laborales por regla general se refieren a incumplimientos de obligaciones por parte del empleador; y es que, las prestaciones atribuidas al trabajador, por regla general, ya han sido satisfechas de manera previa.

Por ello, hablar de desnaturalización de una institución laboral es un lugar común en los conflictos laborales, pues significa aludir a una de las principales razones o causas de las controversias laborales judicializadas, las que se expresan, como ya hemos señalado, básicamente, en la inejecución de prestaciones económicas previstas o reguladas por normas imperativas cuya infracción genera la nulidad del acto transgresor dejando subsistente el acto real o verdadero.

De allí que la “desnaturalización” en el derecho del trabajo normalmente se asocia a categorías como la simulación absoluta y el fraude a la ley,

las cuales se constituyen en medios frecuentes de infracción de las normas laborales imperativas u obligatorias.

Desde esta perspectiva, la desnaturalización en el derecho del trabajo equivale a hablaren el derecho civil de invalidez o nulidad, con la diferencia que mientras en el ámbito civil las normas imperativas son escasas, el derecho del trabajo está integrado casi en su integridad por normas imperativas.

#### 1. Fraude a la ley

Se produce cuando bajo el amparo de una norma de cobertura se pretende obtener un resultado proscrito por otra, que constituye lanorma defraudada.

Para el Derecho Laboral se trata de todo acto que si bien es cierto no evita directamente las normas imperativas, mediante la aplicación de otra norma pretende obtener un resultado no querido por éstas, tratándose de una elusión de la norma laboral. En este caso, a diferencia de la simulación que trataremos en el siguiente acápite, la discusión no versa sobre la validez del acto celebrado sino sobre la celebración de actos jurídicos que, si bien es cierto, en forma objetiva no contravienen la “imperatividad” de la ley laboral, en forma subjetiva pretenden evitar los efectos o fines perseguidos por la norma laboral empleando figuras lícitas contempladas por ésta a costa de ocasionar perjuicios al trabajador, en forma subjetiva se busca ocasionar un perjuicio al trabajador sin contravenir objetivamente la normativa laboral. Como ejemplo tenemos la celebración de un contrato de trabajo sujeto a modalidad para evitar la contratación a plazo indeterminado, debido a que se trata de actos jurídicos laborales válidos pero empleados con una intención diferente.



## 2. Simulación

Partiendo de consideraciones generales, algunos autores señalan que el acto o negocio es simulado cuando las partes, con el fin de engañar a terceros, establecen un acuerdo para crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas, mostrando un valor exterior aparente, y que por tanto no producirá efectos jurídicos entre ellas, sea porque la voluntad real no coincide con la voluntad declarada o porque se pretende ocultar la verdadera naturaleza del acto. En ese orden, la simulación supondría una divergencia consciente entre la declaración y la voluntad, llevada a cabo mediante acuerdo entre las partes de un negocio con propósito de engaño a terceros y persiguiendo un fin lícito o ilícito.

Puede ser de dos tipos: absoluta y relativa.

- Simulación absoluta.

En materia laboral coincide perfectamente con la simulación absoluta contemplada por el Derecho Civil, pues en ambos casos las partes crean la apariencia de un contrato que no tienen intención de celebrar, constituyendo la forma más simple y condenada de simulación, por lo que recibe una mayor sanción. Como señala Díez-Picazo, ésta supone haber creado, en su totalidad, la apariencia de un negocio, aunque en realidad no se quiso nada; es decir no se quiso dar vida al negocio verdadero, pues las “partes” quieren solamente la declaración, pero no sus efectos, creándose una mera apariencia carente de consecuencias jurídicas, siempre destinada a engañar a terceros.

Al respecto, podríamos citar el clásico caso en el cual las partes crean la apariencia de un contrato de trabajo que realmente no tienen intención de celebrar, con la intención de beneficiarse

indebidamente de prestaciones de la seguridad social pues para la celebración de este contrato se requiere indispensablemente de la concurrencia de los elementos fácticos como la prestación personal de servicio, remuneración y subordinación por tratarse de un contrato realidad.

- Simulación relativa.

Por su parte, la simulación relativa supone haber creado la apariencia de un negocio que en realidad no se quiso y que además oculta otro, es decir se trata de un disfraz. El fin del negocio simulado es ocultar el negocio disimulado o los elementos disimulados, para que los efectos que aparecerán al exterior se consideren procedentes de un negocio que no es aquél del que realmente proceden. En ambos tipos de simulación se sanciona el acto simulado con la nulidad, no obstante que en la simulación relativa el acto disimulado es susceptible de confirmación.

Dado que el contrato de trabajo, aún encubierto, constituye un contrato por adhesión, lo que mayormente se pretende con la simulación relativa es evitar la aplicación de las normas tuitivas del ordenamiento laboral para que las relaciones jurídicas que versan sobre las prestaciones de servicios sean reguladas por otras normas que resulten menos protectoras para el trabajador dado que las primeras conllevan en primer lugar un costo legal, representado principalmente por la proscripción del despido arbitrario, y que en la simulación podría confundirse fácilmente con la resolución unilateral del contrato; en segundo lugar, un costo económico pues existe la obligación de pagar otros beneficios además de la remuneración, ya sea vacaciones, indemnización por despido, seguridad social, etc.; y en tercer lugar, un costo social al tener que participar en la negociación colectiva y lidiar con las paralizaciones y huelgas.

3. Para **Arbulú, L. (2005)**. El principio de primacía de la realidad en el ordenamiento jurídico peruano.

En el Perú, la inspección de trabajo se encuentra regulada por la Ley General de Inspección y Defensa del Trabajador (LGIDT) y su Reglamento. Uno de los aspectos principales que contiene la norma mencionada es la incorporación del principio de primacía de la realidad. Mediante esta norma se facilita la protección de los derechos de los trabajadores al permitir a la Autoridad Administrativa de Trabajo valorar los hechos por encima de actos formales que recubren una relación jurídica determinada, con el propósito de verificar o no la existencia de una relación laboral.

De acuerdo al artículo 3° del Reglamento, «en aplicación del principio de primacía de realidad, en caso de surgir discordancia entre los hechos verificados y lo que se advierte de los documentados actos formales debe siempre privilegiarse los hechos constatados». En tal sentido la norma conceptúa que en virtud de este principio se debe privilegiar los hechos vinculados sustantivamente con el trabajo sobre los actos formales que difieran de la naturaleza de tales situaciones. Así planteado, el principio de primacía de la realidad tiene como finalidad evitar situaciones de fraude y simulación para evadir la aplicación y garantías de las normas del derecho del trabajo; siendo así, como se ha señalado, una expresión del carácter tuitivo que irradia a todo el Derecho del Trabajo. Ello ha llevado a Plá Rodríguez a señalar que «la existencia de una relación de trabajo depende, en consecuencia, no de lo que las partes hubieren pactado, sino de la situación real en que el trabajador se encuentre colocado y es que (...) la aplicación del derecho del trabajo depende cada vez menos de una relación jurídica subjetiva, cuanto de una situación objetiva, cuya existencia es independiente del acto que condiciona su nacimiento»

El principio de primacía de la realidad no se encuentra entre los principios que rigen la relación laboral, enumerados en el artículo 26° de la Constitución, sin embargo es posible ubicar la base constitucional de este principio, en el ámbito laboral, en los artículos 2° inc. 15°, 22° y 23° de la Constitución que consagran al trabajo como un deber y un derecho, base del bienestar material y espiritual de la sociedad y un medio de realización del ser humano, además de considerar al trabajo como objeto de atención prioritaria del Estado.

### **2.2.5. Obreros Municipales (diferencia con trabajadores municipales)**

**Vera, C. (2020).** Tradicionalmente, la diferencia entre obreros y empleados ha estado en función a la naturaleza de labores realizadas por el trabajador. Siendo que el obrero se caracteriza por realizar trabajo preponderantemente manual (esfuerzo físico), el empleado es quien cumple con una labor preponderantemente intelectual. En los Gobiernos Locales, sean estas municipalidades provinciales o distritales, entidades regidas por la LOM, a diferencia de las demás entidades públicas, existe un régimen laboral mixto, es decir, se tiene trabajadores regulados por el régimen laboral público (D. Leg N.° 276 y el régimen laboral privado D. Leg. N.° 728) –posteriormente se incorporaría el régimen laboral especial CAS–. Es preciso señalar que el tratamiento del régimen laboral del personal obrero de Gobiernos Locales ha sido cambiante. Muestra de ello es que la antecesora de la LOM, es decir el artículo 52 de la Ley N.° 23853, establecía que los funcionarios, empleados 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 Gobiernos Central de la categoría correspondiente.

Posteriormente, este artículo fue modificado por la Ley N.° 27469, haciendo la diferencia entre regímenes laborales aplicables a obreros y

empleados. En la actualidad la LOM ha previsto en su artículo 37 lo siguiente:

Artículo 37.- Régimen Laboral 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.

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.

El artículo 37 de la LOM indica que los funcionarios y empleados municipales se rigen por el régimen laboral aplicable para la Administración Pública, que viene a ser el contenido en la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, mientras que los obreros se sujetan al régimen laboral de la actividad privada, es decir la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, TUO del D. Leg. N.º 728. DELÁGUILAVELA, respecto al polémico tratamiento de la contratación laboral del personal obrero, refiere que “el problema fue generado en 1984 por el Congreso de la República.

En efecto, todos los obreros del estado pertenecen al régimen laboral privado por mandato de la Ley N.º 9555 del 14 de enero de 1942. Tanto así que la propia Ley de Bases de la Carrera Administrativa (D. Leg. 276) establece en su Primera Disposición Complementaria que ‘los obreros del Estado se rigen por las normas pertinentes’, es decir, por la Ley N.º 9555 y demás disposiciones laborales privadas”.

Prosigue DEL ÁGUILA VELA: Los obreros municipales no eran ni son la excepción, ya que están expresamente incluidos como beneficiarios de la Ley N.º 9555. Sin embargo, en la década de los 80 del siglo pasado el Congreso decidió regular el funcionamiento de las municipalidades del país, por lo cual en 1984 aprobó la Ley N.º 23853 (Ley Orgánica de Municipalidades) y en su artículo 52 estableció un régimen laboral inaplicable para los obreros municipales: los legisladores de entonces establecieron que los obreros municipales pertenecían al régimen laboral público (es decir, a la carrera administrativa regulada por el Decreto Legislativo N.º 276) pero que tenían derecho a todos los beneficios que les asiste a los demás obreros estatales.

En otras palabras, el artículo 52 de la Ley N.º 23853 establecía que los obreros municipales pertenecían al régimen laboral público pero que los derechos laborales que les correspondían eran los del régimen laboral privado. Este contrasentido tornó inaplicable el mencionado artículo y dejó en el limbo a los miles de obreros municipales.

La problemática no pasó inadvertido para el Congreso, que el 1 de junio del 2001 decidió corregir su error y publicó la Ley 27469 que dispuso modificar a la Ley Orgánica de Municipalidades estableciendo que los obreros municipales pertenecen al régimen laboral privado.

Por su parte, nuestro TC también se ha pronunciado en diversas oportunidades en relación al régimen laboral de los obreros municipales. Dentro de estas podemos citar a las sentencias recaídas en los Exp. N.º 09924-2006-PA/TC, 1896-2008-PA/TC, 03993-2010-PA/TC y 01291-2012-AA/TC, en donde se precisa que a quien realiza la prestación de servicios como encargado de limpieza pública, mantenimiento de áreas verdes o seguridad ciudadana le corresponde el régimen laboral privado.

Asimismo, el TC ha señalado, en la sentencia recaída en el Exp. N.º 03993-2010-PA/TC, que los obreros municipales no pueden ser

contratados a plazo fijo, toda vez que las labores de seguridad ciudadana, limpieza pública y mantenimiento de áreas verdes, entre otras, son permanentes y subordinadas, propias a la finalidad de prestación de servicios públicos de las municipalidades provinciales y distritales, por tanto, no podrían celebrarse contratos sujetos a modalidades.

4. Según el **Decreto Supremo N° 017-2017-TR**, Campos de desarrollo de actividades de los obreros municipales:

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. Los obreros municipales son aquellos trabajadores que desarrollan sus actividades en los siguientes campos:

1. Limpieza pública: Barrido de vías públicas; lavado de calles, locales públicos y plazas públicas; recolección, reciclaje, transporte, descarga y disposición final de residuos sólidos; fumigación; entre otros.
2. Áreas verdes: Mantenimiento de parques y jardines, viveros municipales, áreas comunes y de recreación; ambientación de áreas verdes; fumigación; riego por inundación, cisterna y por punto de agua; poda; mantenimiento de canales subterráneos; entre otros. Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo de los Obreros Municipales del Perú.
3. Obras y mantenimiento: Reparación de vías públicas; pintura; mantenimiento metalmecánico, mecánico de automóviles y maquinaria en general; carpintería; gasfitería; construcción, reconstrucción, remodelación, demolición, renovación, recojo y levantamiento de desmonte; habilitación de bienes inmuebles como edificaciones, estructuras, excavaciones, perforaciones, carreteras, puentes, que requieran de dirección técnica, expediente técnico, mano de obra, materiales y/o equipos; entre otros.

4. Seguridad ciudadana: Vigilancia y protección vecinal; mantenimiento del orden en la comuna; fiscalización de locales y de transporte; entre otros. e. Otros Campos: como el sacrificio, izaje y corte de ganado; lavado de vísceras, almacenamiento y conservación de carne; limpieza, mantenimiento, guía y vigilancia de cementerio; cuidado y limpieza de animales y sus instalaciones; manejo de vehículos municipales; limpieza y mantenimiento de semáforos; entre otras actividades realizadas por los obreros municipales.

### **2.3. BASE LEGAL:**

#### **2.3.1. Legislación de obreros municipales**

5. REGLAMENTO DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO DE LOS OBREROS MUNICIPALES DEL PERÚ

#### TÍTULO I

#### DISPOSICIONES GENERALES

##### Artículo 1.- Objeto

El presente reglamento establece normas especiales para la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en las labores desempeñadas por los obreros municipales a nivel nacional.

##### Artículo 2.- Ámbito de aplicación

El presente reglamento es de aplicación a todas las Municipalidades a nivel nacional, a los obreros municipales comprendidos en el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, a las empresas contratistas de las Municipalidades y a los trabajadores que éstas destaquen para la ejecución de obras públicas de infraestructura o la prestación de servicios públicos



locales; teniendo derecho al mismo nivel de protección en materia de seguridad y salud en el trabajo, sin discriminación alguna.

#### Artículo 3.- Aplicación supletoria

En todo lo no previsto en el presente Reglamento es de aplicación supletoria lo establecido en la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 005-2012-TR, así como de las demás normas sobre la materia que resulten de aplicación obligatoria para las Municipalidades.

#### Artículo 4.- Referencias

Cuando en el presente reglamento se haga mención a los términos “Ley” y “Reglamento”, se entienden referidos a la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, y al Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2012-TR.

Asimismo, el término “Municipalidades” refiere a las municipalidades provinciales, distritales y de centros poblados, con las excepciones previstas en el presente decreto supremo.

#### Artículo 5.- Campos desarrollados por los Obreros Municipales

Las actividades de los obreros municipales se desarrollan en los siguientes campos:

- a. Limpieza pública. - Barrido de vías públicas; lavado de calles, locales públicos y plazas públicas; recolección, reciclaje, transporte, descarga y disposición final de residuos sólidos; fumigación; entre otros.
- b. Áreas verdes. - Mantenimiento de parques y jardines, viveros municipales, áreas comunes y de recreación; ambientación de áreas verdes; fumigación; riego por inundación, cisterna y por punto de agua; poda; mantenimiento de canales subterráneos; entre otros.

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

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

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

#### Artículo 6.- Jornada de trabajo

La jornada de trabajo de los obreros municipales se rige por lo señalado en el Texto Único Ordenado de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobre tiempo, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2002-TR o norma que la sustituya.

#### 6. LEY N° 30889. LEY QUE PRECISA EL RÉGIMEN LABORAL DE LOS OBREROS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES

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

### **2.3.2. Legislación sobre la contratación mediante contratos administrativos**

7. DECRETO LEGISLATIVO N° 1057. Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

#### Artículo 1.- Finalidad

La presente norma regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, y tiene por objeto garantizar los principios de méritos y capacidad, igualdad de oportunidades y profesionalismo de la administración pública.

#### Artículo 2.- Ámbito de aplicación

El régimen especial de contratación administrativa de servicios es 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.

#### Artículo 3.- Definición del contrato administrativo de servicios

El contrato administrativo de servicios constituye una modalidad especial propia del derecho administrativo y privativa del Estado. Se regula por la presente norma, no se encuentra sujeto a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, al régimen laboral de la actividad privada ni a otras normas que regulan carreras administrativas especiales. La presente norma se aplica a los contratos de prestación de servicios de consultoría o de asesoría, siempre que se desarrollen de forma autónoma, fuera de los locales o centros de trabajo de la entidad.

#### Artículo 4.- Requisitos para su celebración

Son requisitos para la celebración del contrato administrativo de servicios:

4.1 Requerimiento realizado por la dependencia usuaria. 4.2 Existencia de disponibilidad presupuestaria, determinada por la oficina de presupuesto de la entidad o quien haga sus veces.

#### Artículo 5.- Duración

El contrato administrativo de servicios se celebra a plazo determinado y es renovable.

#### Artículo 6.- Contenido

El contrato administrativo de servicios comprende únicamente lo siguiente: 6.1. Un máximo de cuarenta y ocho (48) horas de prestación de servicios a la semana. 6.2. Descanso de veinticuatro (24) horas continuas por semana. 6.3. Descanso de quince (15) días calendario continuos por año cumplido. 6.4. Afiliación al régimen contributivo que administra ESSALUD. A estos efectos, la contribución tiene como base máxima el equivalente al 30% de la UIT vigente en el ejercicio por cada asegurado. 6.5. La afiliación a un régimen de pensiones es opcional para quienes ya vienen prestando servicios a favor del Estado y son contratados bajo el presente régimen; y, obligatoria para las personas que sean contratadas bajo este régimen a partir de su entrada en vigencia. A estos efectos, la persona debe elegir entre el Sistema Nacional de Pensiones o el Sistema Privado de Pensiones.

#### Artículo 7.- Responsabilidad administrativa y civil

Los funcionarios o servidores públicos que efectúen contratación de personas que presten servicios no autónomos fuera de las reglas del presente régimen, incurren en falta administrativa y, en consecuencia, son responsables civiles por los daños y perjuicios que le originen al Estado.

## 2.4. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS BÁSICOS:

### 1. **Desnaturalización de Contrato**

El principio de primacía consiste en que, en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de documentos o contratos, debe otorgarse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede y se aprecia en el terreno de los hechos. Así, en virtud de este principio laboral, aun cuando exista un contrato (formalizado por escrito) de naturaleza civil, lo que determina la naturaleza de una relación contractual entre las partes es la forma como en la práctica se ejecuta dicho contrato; es decir la preeminencia de la realidad material sobre lo estipulado en el contrato.

### 2. **Contrato Administrativo**

Contratos celebrados por la Administración pública que se caracterizan por su sometimiento a un régimen jurídico público y por la existencia de cláusulas exorbitantes que derivan de la posición jurídica de la Administración y de su privilegio de autotutela. Los contratos administrativos pueden ser: a) típicos, y b) especiales.

### 3. **Obrero Municipal**

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. Cada municipalidad elabora su escalafón de personal, de acuerdo con la legislación vigente.”

## **2.5. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

### **2.5.1. Problema General**

¿Cuándo se produce la desnaturalización del contrato laboral de un obrero municipal y se convierte ésta en causal de ineficacia de dicho contrato?

### **2.5.2. Problemas Específicos**

1. ¿Cuáles son los factores para determinar que se ha desnaturalizado un contrato administrativo?
2. ¿Es la desnaturalización de un contrato laboral causa de nulidad del mismo?
3. ¿A qué régimen laboral pertenecen los obreros municipales y cuáles son los requisitos para ser considerado obrero municipal?

## **2.6. OBJETIVOS.**

### **2.6.1. OBJETIVO GENERAL:**

Determinar cuándo se produce la desnaturalización del contrato laboral de un obrero municipal y si ésta es causal de ineficacia de dicho contrato.

### **2.6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

1. Determinar los factores de la desnaturalización de un contrato administrativo.
2. Determinar si la desnaturalización de un contrato laboral causa la nulidad del mismo.
3. Determinar el régimen laboral al que pertenecen los obreros municipales y los requisitos para ser considerado obrero municipal.

## **2.7. VARIABLES.**

### **2.7.1. Identificación de las variables**

#### **2.7.1. VARIABLE INDEPENDIENTE:**

Desnaturalización de contrato administrativo de obrero municipal sujeto al régimen laboral de la actividad privada.

#### **2.7.2. VARIABLE DEPENDIENTE:**

La interpretación de las leyes laborales que de acuerdo a la primacía de la realidad reconocen a los trabajadores sujetos al régimen laboral privado, aunque se encuentren sujetos a un régimen laboral diferente.

## **2.8. SUPUESTOS**

### **2.8.1. SUPUESTO GENERAL:**

La **CASACIÓN LABORAL Nº 7405-2018 LIMA ESTE** establece que la desnaturalización de contrato de obrero municipal se da al ser contratado en un régimen laboral distinto al de la actividad privada, por lo tanto, este deviene en ineficaz.

### **2.8.2. SUPUESTOS ESPECÍFICOS:**

1. El ser contratado un obrero municipal sujeto al régimen de la actividad privada, en un contrato de locación de servicios o en un contrato administrativo de servicios, constituye en desnaturalización de contrato.
2. La desnaturalización de contrato laboral es causal de nulidad del mismo.
3. Los obreros municipales pertenecen al régimen laboral de la actividad privada y son considerados como tal de acuerdo a la actividad que realizan.

## **CAPÍTULO III METODOLOGÍA**

### **3.1. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN.**

La presente investigación se enmarca dentro del nivel de investigación Descriptiva de tipo socio-jurídico.

### **3.2. MUESTRA.**

La muestra de estudio estuvo constituida por la Sentencia recaída en la Casación Laboral N° 7405-2018 Lima Este.

### **3.3. TÉCNICA E INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS.**

**3.3.1.** La técnica a utilizarse en el presente trabajo de investigación son las que a continuación se detallan:

**ANÁLISIS DOCUMENTAL**, con esta técnica se obtendrá la información sobre la Casación Laboral N° 7405-2018 Lima Este.

**3.3.2. El instrumento utilizado fue:**

FICHA DE REGISTRO DOCUMENTAL.

### **3.4. PROCEDIMIENTO DEL REGISTRO DE DATOS.**

Para la recolección de datos se realizó las siguientes actividades:

1. Se solicitó la Casación de la Corte Suprema al Catedrático responsable del Programa de Titulación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UCP.



2. Se procedió al análisis de la Casación Laboral N° 7405-2018 Lima Este, desde el punto de vista normativo y legal mediante el método deductivo partiendo desde el marco legal general.
3. Se realizó la elaboración de los resultados encontrados.
4. La recolección de información estuvo a cargo de la autora del método de caso.
5. El procesamiento de la información se realizó mediante el uso de la constitución política del Perú (1993), Ley N° 30889 Ley que precisa el régimen laboral de los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales, la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, y al Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo y Casación Laboral N° 7405-2018 Lima Este.
6. Durante toda la recolección de información se aplicaron los principios éticos y valores.

### **3.5. VALIDEZ Y CONFIABILIDAD DEL ESTUDIO.**

Los instrumentos utilizados no fueron sometidos a validez y confiabilidad, por tratarse de instrumentos documentarios, exentos de mediciones y por tratarse de una investigación de tipo descriptivo con la Casación Laboral N° 7405-2018 Lima Este.

### **3.6. PLAN DE ANÁLISIS, RIGOR Y ÉTICA.**

En todo momento de la ejecución del anteproyecto, se aplicó los principios de la ética, así como los valores de la puntualidad, orden y se tuvo en cuenta la confidencialidad, anonimato y privacidad.

## **CAPÍTULO IV**

### **RESULTADOS**

De acuerdo al análisis de la casación N° 7405-2018 LIMA ESTE; sobre la Desnaturalización de Contratos de Locación de Servicios e invalidez de los Contratos Administrativos de Servicios se reconoció la existencia de la relación laboral bajo el régimen de la actividad privada; es decir mediante el Decreto Legislativo 728, dado que el actor desempeñaba el cargo de limpieza pública de manera permanente, debido a la naturaleza de sus funciones. Por ello se deduce, que el que ostenta el cargo de limpieza pública pertenece a la categoría de obrero municipal, por lo tanto, no puede ser contratado bajo un régimen distinto al régimen laboral privado por el cual se rige, de acuerdo a la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades.

De lo expuesto se tiene que sí existe desnaturalización de contrato de locación de servicios al darse los elementos del contrato de trabajo, que son: prestación personal, remuneración y subordinación; porque en un contrato civil de locación de servicios no existe la subordinación. Al estar el obrero municipal sujeto a un régimen laboral diferente a la actividad privada, este se desnaturaliza por las funciones que realiza.

Mediante la casación N° 7405-2018 LIMA ESTE, se declaró la ineficacia de los Contratos Administrativos de Servicios suscritos por las partes, pues de dichos contratos se comprueba que previa a su suscripción el locador de servicios tenía en los hechos una relación laboral de tiempo indeterminado encubierta; y de acuerdo al principio de la primacía de la realidad, ante la discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de documentos o contratos, debe otorgarse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede y se aprecia en el terreno de los hechos.

En cuanto a la interpretación de las leyes laborales que de acuerdo a la primacía de la realidad reconocen a los trabajadores sujetos al régimen

laboral privado, aunque se encuentren sujetos a un régimen laboral diferente, así, en virtud de este principio laboral, aun cuando exista un contrato (formalizado por escrito) de naturaleza civil, lo que determina la naturaleza de una relación contractual entre las partes es la forma como en la práctica se ejecuta dicho contrato; es decir la preeminencia de la realidad material sobre lo estipulado en el contrato.

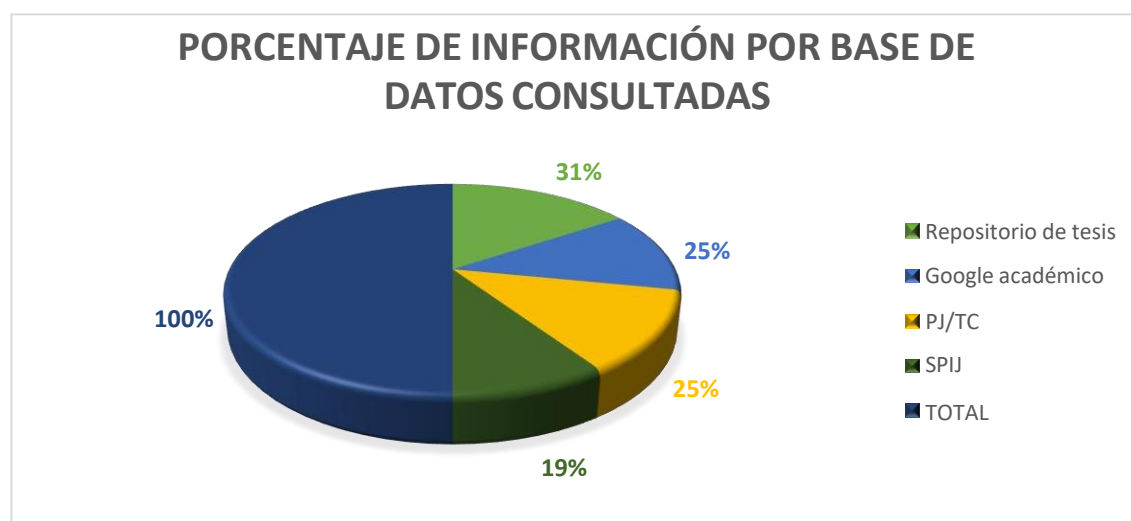
Las fuentes de estudio examinados, han sido obtenidos conforme se aprecia en la tabla siguiente:

**Tabla 1**

*Porcentaje de información por base de datos consultadas*

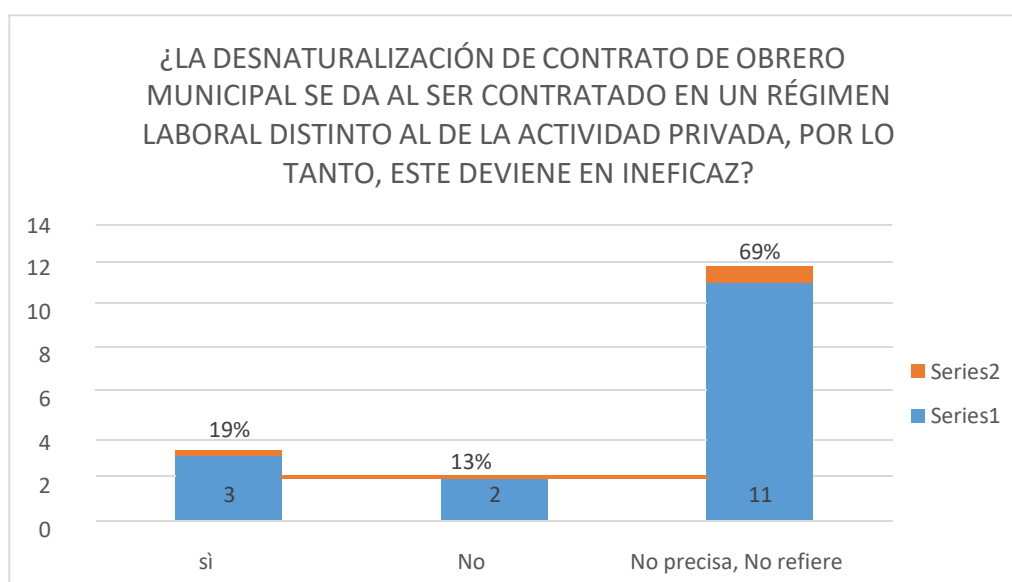
<b>Buscador</b>	<b>Artículos utilizados</b>	<b>Porcentaje</b>
Repositorios de Tesis	5	31%
Google Académico	4	25%
PJ/TC	4	25%
SPIJ	3	19%
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>	<b>100%</b>

Dichos estudios han correspondido a las fuentes utilizadas en la elaboración de la presente tesina, de acuerdo a como se aprecian en el gráfico siguiente:



Respecto a nuestra variable o categoría de investigación **Desnaturalización de contrato administrativo** - ¿la desnaturalización de contrato de obrero municipal se da al ser contratado en un régimen laboral distinto al de la actividad privada, por lo tanto, este deviene en ineficaz?, hemos encontrado los resultados siguientes:

	Número	%
Si	3	19%
No	2	13%
No precisa/no refiere	11	69%
Total	16	100%



En la tabla y gráfico precedentes, se presenta el conocimiento referente al desarrollo jurisprudencial de la desnaturalización del contrato administrativo, y si esto deviene en ineficacia del contrato administrativo de servicios, al respecto nos presenta un 19% que si lo reconocen como tal, frente a un 13% que no lo consideran como tal, y finalmente un 69% que no precisa sobre la variable.

## **CAPÍTULO V**

### **DISCUSIÓN**

En la presente investigación establecimos como supuesto principal que la **CASACIÓN LABORAL Nº 7405-2018 LIMA ESTE**, sobre la Desnaturalización de Contratos de Locación de Servicios e invalidez de los Contratos Administrativos de Servicios establece la desnaturalización de contrato de obrero municipal ejercer funciones diferentes al contratado, por tanto este deviene en ineficaz, así mismo luego de analizar la muestra manejada, así como de la revisión de jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el estudio de las investigaciones sobre el tema, la doctrina y sobre todo de las normas vigentes aplicables a los regímenes laborales, obtuve como resultado que la mencionada Casación establece que los que sí existe desnaturalización del contrato de locación de servicios, y esta se convierte en causal de ineficacia del mismo, por lo no se puede desmejorar la situación en la que se encontraba el trabajador.

Asimismo en esta investigación nos hemos planteado supuestos específicos, uno de ellos sobre si los obreros municipales pertenecen al régimen laboral de la actividad privada y son considerados como tal de acuerdo a la actividad que realizan, obteniendo como resultado que de lo expuesto se tiene que sí existe desnaturalización de contrato de locación de servicios al darse los elementos del contrato de trabajo, que son: prestación personal, remuneración y subordinación; porque en un contrato civil de locación de servicios no existe la subordinación.

Teniendo en cuenta la bibliografía analizada y en base al caso concreto el presente caso se declaró la ineficacia de los Contratos Administrativos de Servicios suscritos por las partes, pues de dichos contratos se comprueba que previa a su suscripción el locador de servicios tenía en los hechos una relación laboral de tiempo indeterminado encubierta; y de acuerdo al principio de la primacía de la realidad, ante la discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de documentos o

contratos, debe otorgarse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede y se aprecia en el terreno de los hechos, pues en consideración al artículo 37° de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidad, el accionante pretende la desnaturalización de los Contratos de Locación de Servicios e invalidez de los Contratos Administrativos de Servicios suscritos con la demandada, por el período comprendido desde el tres de enero de dos mil seis hasta la actualidad, y, en consecuencia, se declare la existencia de una relación laboral de carácter indeterminado bajo los alcances del Decreto Legislativo número 728.

## CAPITULO VI CONCLUSIONES

De acuerdo a lo estudiado durante el desarrollo del trabajo, he concluido lo siguiente:

1. Se **desnaturaliza** la relación laboral cuando los presuntos beneficiarios han sido solo formalmente contratados bajo alguna modalidad, siendo en la realidad personas que deben ser consideradas trabajadores a plazo indefinido.

Supuestos de desnaturalización:

1. El trabajador continúa laborando después de la fecha de vencimiento del contrato y/o el máximo legal permitido.
2. El trabajador continúa laborando luego de concluida una obra materia de contrato sin haber operado la renovación.
3. El trabajador continúa la prestación de sus labores vencido el término legal o convencional sin que se reincorpore el trabajador sustituido.
4. El trabajador demuestra la existencia de simulación o fraude a las normas.

2. Al estar determinado por ley el régimen laboral de los obreros municipales, constituye una práctica no legal la que se realiza en varias entidades estatales, al contratar a quienes desempeñan funciones como obreros municipales por medio de contratos civiles, diferente al régimen privado de la actividad pública establecido por ley, afectando directamente en sus derechos laborales. Ello constituye simulación absoluta, la cual es una causal de nulidad de contrato, pues al contratarse a un trabajador bajo un contrato civil o administrativo para encubrir las funciones de obrero municipal que desempeña se desnaturaliza el contrato, por tanto, se aplica el principio de primacía de la realidad para proteger al trabajador que se vio afectado en sus derechos.

3. Tradicionalmente, la diferencia entre obreros y empleados ha estado en función a la naturaleza de labores realizadas por el trabajador. Siendo que el obrero se caracteriza por realizar trabajo preponderantemente manual (esfuerzo físico), el empleado es quien cumple con una labor preponderantemente intelectual. En los Gobiernos Locales, sean estas municipalidades provinciales o distritales, entidades regidas por la LOM, a diferencia de las demás entidades públicas, existe un régimen laboral mixto. La Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley 30889, establecen que el régimen laboral aplicable a los obreros municipales es el régimen laboral de la actividad privada, ello no es óbice para celebrar contratos mediante el régimen CAS cuando las circunstancias o la necesidad de la prestación así lo requiera.
  
4. Teniendo en cuenta el presente caso se declaró la ineficacia de los Contratos Administrativos de Servicios suscritos por las partes, pues de dichos contratos se comprueba que previa a su suscripción el locador de servicios tenía en los hechos una relación laboral de tiempo indeterminado encubierta; y de acuerdo al principio de la primacía de la realidad, ante la discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de documentos o contratos, debe otorgarse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede y se aprecia en el terreno de los hechos, pues en consideración al artículo 37° de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidad, el accionante pretende la desnaturalización de los Contratos de Locación de Servicios e invalidez de los Contratos Administrativos de Servicios suscritos con la demandada, por el período comprendido desde el tres de enero de dos mil seis hasta la actualidad, y, en consecuencia, se declare la existencia de una relación laboral de carácter indeterminado bajo los alcances del Decreto Legislativo número 728.



## **CAPITULO VII**

### **RECOMENDACIONES**

1. Se recomienda realizar nuevas investigaciones respecto al derecho laboral peruano, específicamente al ámbito de trabajadores municipales, en lo que se refiere a obreros municipales de todo el territorio nacional; a efecto de regular de una mejor manera la protección del trabajador frente al empleador.
  
2. Se recomienda que el Poder Legislativo emita una ley, en la cual se modifique el segundo párrafo del artículo 37º de la Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el veintisiete de mayo de dos mil tres; y se incorpore al segundo párrafo de la Ley 27972, lo referido al régimen laboral del obrero municipal, en la cual se especifica que los obreros municipales no podrán ser contratados bajo ningún régimen distinto a los de la actividad privada, es decir sujeto al D-L N° 728.

## CAPITULO VIII

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **ACUÑA GONZALES, Jesus Duff (2018)**. Tesis: “Convencionalización de la contratación administrativa de servicios”. [Título de Magíster en Derecho de la Empresa con mención en Gestión Empresarial, Pontificia Universidad Católica del Perú], Repositorio de Tesis–PUCP. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/12747?show=full>
  
- **ARBULÚ ALVA, Luis (2005)**. La Consideración y Aplicación del Principio de Primacía de la Realidad en el Procedimiento de Inspección del Trabajo. Derecho & Sociedad (pág 230).
  
- **CUEVA SILVA, Roxana Silva (2018)**. Tesis: “La desnaturalización de los contratos de locación de servicios de los Policías Municipales de la Municipalidad de San Juan de Lurigancho, 2017” [Título de Abogada, Universidad César Vallejo. Facultad de Derecho]. Repositorio Institucional – UCV <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/19825?show=full>
  
- **DECRETO SUPREMO Nº 017-2017-TR**. [06-08-2017] Reglamento de seguridad y salud en el trabajo de los obreros municipales del Perú. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-reglamento-de-seguridad-y-salud-en-el-trabajo-de-decreto-supremo-n-017-2017-tr-1551410-1/>
  
- **MORÓN, Juan Carlos., y AGUILERA, Zita. (2021)**. Siete tipos de contratos administrativos típicos. Legis Pasión por el Derecho. Recuperado de <https://lpderecho.pe/tipos-de-contratos-administrativos-tipicos/>

- **PACHECO ZERGA, Luz (2015).** Los principios del Derecho del Trabajo. Libro homenaje a Mario Pasco Cosmópolis, Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social (pág. 589-605).
  
- **RIVERA COTOS, Josefina GORYET (2019).** Tesis “La estabilidad laboral en el contrato administrativo de servicios”. [Título de Abogado, Universidad Nacional De Piura]. Repositorio - UNP [rhttps://repositorio.unp.edu.pe/bitstream/handle/UNP/1605/DER-RIV-COT-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.unp.edu.pe/bitstream/handle/UNP/1605/DER-RIV-COT-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
  
- **RIVERA TANTARUNA, Angie Josselyn (2017).** Tesis: “La vulneración de los derechos laborales por parte tribunal constitucional en aplicación del precedente vinculante del expediente N° 5057-2013-AA/TC-CASO HUATUCO” [Título de Abogado, Universidad Ricardo Palma Facultad de Derecho y Ciencia Políticas]. Repositorio institucional – URP <http://repositorio.urp.edu.pe/handle/urp/1122>
  
- **RUIZ PACHECO, Luis Fernando (2016).** “La desnaturalización del contrato de locación de servicios sujeto a plazo en un contrato de trabajo sujeto a modalidad en la legislación peruana. Análisis a la luz de una interpretación finalista del principio de primacía de la realidad” [Título profesional, Universidad Católica San Marcos]; pág. 11-16.
  
- **TRELLES DE BELAUNDE, Oscar (2002).** El Contrato Administrativo, el contrato-ley y los contratos de concesión de Servicios Públicos. Revista jurídica, Themis N° 44 (pág. 237)
  
- **TOYAMA, Jorge (2012).** Validez y eficacia del contrato de trabajo. Revista de derecho PUCP, N° 68, 2012 / issn 0251-3420; pág. 458-464.
  
- **VERA NOVOA, Carlos Ricardo (2020).** Los Obreros Municipales y el Contrato Administrativo de Servicios (CAS): Retomando un Viejo Debate a Propósito de la Postura Asumida por Servir y el TC. Revista

Institucional - Octubre 2020. Colegio de Contadores Públicos de Arequipa

### Resoluciones Judiciales

- **Casación Laboral 14279-2016, Callao**, recuperado de <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/01/Cas.-Lab.-14279-2016-Callao-obreros-municipales-LP.pdf>
  
- **Cas. Lab. 12475-2014, Moquegua**, recuperado de [https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/07/Casacion-Laboral-12475-2014-Moquegua-Legis.pe\\_.pdf](https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/07/Casacion-Laboral-12475-2014-Moquegua-Legis.pe_.pdf)
  
- **EXP. 05057-2013-13A/TC JUNÍN**, recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/05057-2013-AA.pdf>
  
- **Expediente 00141-2014-0-1618-JM-LA-01**, recuperado de <https://lpderecho.pe/sala-obrero-empleado-inaplica-precedente-huatuco-obreros-regionales/>

**CAPITULO IX**  
**ANEXOS**

**ANEXO N° 01**

**Método del caso: ANÁLISIS DE LA DESNATURALIZACIÓN DE CONTRATO DE TRABAJO FRENTE A LA LOCACIÓN DE SERVICIOS E INEFICACIA DE CONTRATO ADMINISTRATIVO DE OBRERO MUNICIPAL. CASACIÓN LABORAL N° 7405-2018 LIMA ESTE.**

Autor (a): TAMANI CONDE, Jenifer Pierina.

<b>PROBLEMA</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>SUPUESTOS</b>	<b>VARIABLES</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>METODOLOGÍA</b>
<p><b>General</b></p> <p>¿Cuándo se produce la desnaturalización del contrato laboral de un obrero municipal y se convierte ésta en causal de ineficacia de dicho contrato?</p> <p><b>Específico</b></p> <p>-¿Cuáles son los factores para determinar que se ha desnaturalizado un contrato administrativo?</p> <p>-¿Es la desnaturalización de un contrato laboral causa de nulidad del mismo?</p> <p>-¿A qué régimen laboral pertenecen los obreros municipales y cuáles son los requisitos para ser considerado obrero municipal?</p>	<p><b>General</b></p> <p>Determinar cuándo se produce la desnaturalización del contrato laboral de un obrero municipal y si ésta es causal de ineficacia de dicho contrato.</p> <p><b>Específico</b></p> <p>-Determinar los factores de la desnaturalización de un contrato administrativo.</p> <p>-Determinar si la desnaturalización de un contrato laboral causa la nulidad del mismo.</p> <p>-Determinar el régimen laboral al que pertenecen los obreros municipales y los requisitos para ser considerado obrero municipal.</p>	<p><b>General</b></p> <p><b>CASACIÓN LABORAL N° 7405-2018 LIMA ESTE</b></p> <p>La establece que la desnaturalización de contrato de obrero municipal se da al ser contratado en un régimen laboral distinto al de la actividad privada, por lo tanto, este deviene en ineficaz.</p> <p><b>Específico</b></p> <p>-El ser contratado un obrero municipal sujeto al régimen de la actividad privada, en un contrato de locación de servicios o en un contrato administrativo de servicios, constituye en</p>	<p><b>Variable Independiente</b></p> <p>Desnaturalización de contrato administrativo de obrero municipal sujeto al régimen laboral de la actividad privada.</p> <p><b>Variable Dependiente</b></p> <p>La interpretación de las leyes laborales que de acuerdo a la primacía de la realidad reconocen a los trabajadores sujetos al régimen laboral privado, aunque se encuentren sujetos a</p>	<p>1. Contrato Administrativo.</p> <p>2. Desnaturalización de contrato administrativo.</p> <p>3. Ineficacia de contrato administrativo</p>	<p align="center"><b>TIPO DE INVESTIGACION:</b></p> <p>Descriptivo</p> <p><b>1. DISEÑO</b></p> <p>No experimental</p> <p><b>2. MUESTRA</b></p> <p>CASACIÓN LABORAL N° 7405-2018 LIMA ESTE.</p> <p>Desnaturalización de contratos y otros.</p> <p><b>3. TECNICAS</b></p> <p>Análisis Documental.</p>

		<p>desnaturalización de un régimen laboral diferente.</p> <p>-La desnaturalización de contrato laboral es causal de nulidad del mismo.</p> <p>-Los obreros municipales pertenecen al régimen laboral de la actividad privada y son considerados como tal de acuerdo a la actividad que realizan.</p>		<p><b>4. INSTRUMENTOS</b></p> <p>Ficha de registro documental.</p>
--	--	--	--	--

## ANEXO N° 02

### PROYECTO DE LEY N° ...../2021

#### LEY QUE MODIFICA EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 37° DE LA LEY 27972 - “LEY ORGANICA DE MUNICIPALIDADES”.

##### 1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el Perú existen diferentes regímenes laborales al que se sujeta un trabajador dentro de un organismo del Estado; estos trabajadores mayormente están sujetos al régimen laboral general a la administración pública, es decir, se rigen en términos por la Ley de Bases de la Carrera Administrativa–Decreto Legislativo N° 276. Asimismo, tenemos de manera excepcional, que el trabajador público, puede estar sujeto al régimen de la actividad privada; tal es el caso de los obreros municipales que son servidores públicos sujetos al régimen de la actividad privada.

Debemos señalar que el régimen laboral de los obreros municipales al servicio del Estado, ha transitado tanto por la actividad pública como por la privada; tal es así, que la Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el nueve de junio de mil novecientos ochenta y cuatro, estableció de forma expresa en el texto original de su artículo 52° que los obreros de las municipalidades eran servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad pública; sin embargo, dicha disposición fue modificada por el Artículo Único de la Ley N° 27469, publicada el uno de junio de dos mil uno, estableciendo que el régimen laboral sería el de la actividad privada. Finalmente, la Vigésimo Quinta Disposición Complementaria de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el veintisiete de mayo de dos mil tres, derogó la Ley N° 23853; sin embargo, mantuvo el régimen laboral de los obreros de las municipalidades, los cuales según su artículo 37° de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, esto es dentro de los alcances del Decreto Legislativo N° 728, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen<sup>1</sup>.

Para efectos del presente proyecto resulta pertinente hacer mención a lo que la Sala Suprema mediante Casación número 7945-2014-CUSCO de fecha veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, estableció como criterio jurisprudencial, en el numeral cuarto del considerando cuarto, que

---

<sup>1</sup> <https://lpderecho.pe/cas-lab-7945-2014-cusco-obreros-municipales-no-pueden-ser-contratados-regimen-cas-precedente-obligatorio/>



la interpretación del artículo 37° de la Ley número 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, es la siguiente: “Los trabajadores que tienen la condición de obreros municipales se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada regulada por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 , Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR; en consecuencia, en ningún caso pueden ser contratados bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios”.

En atención a lo expuesto, no existe incertidumbre respecto al régimen laboral que ostentan los obreros municipales, pues desde la modificación del artículo 52° de la Ley número 23853, norma que posteriormente fue derogada por la Ley número 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, se encuentran dentro del régimen laboral de la actividad privada, no pudiendo ser contratos bajo un régimen distinto, como la Contratación Administrativa de Servicios (CAS), de conformidad con el criterio jurisprudencial citado en el párrafo anterior, o bajo contratos de naturaleza civil<sup>2</sup>.

## 2. FORMULA LEGAL

### **Artículo actual**

#### ***Artículo 37°.- Régimen Laboral***

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.

### **Propuesta de modificación**

#### ***Artículo 37°.- Régimen Laboral***

Los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública, conforme a ley.

---

<sup>2</sup> Cas.-Lab.-7405-2018-Lima-Este-Legis.pe.pdf.

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; **no pudiendo ser contratados bajo régimen distinto, como al Contrato Administrativo de Servicio (CAS), o bajo contratos de naturaleza civil como, la Locación de Servicios.**

### **3. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL**

La presente Ley modifica el segundo párrafo del Artículo 37º de la Ley N°27972: “Ley Orgánica de Municipalidades”, incorporando una especificación al segundo párrafo de la mencionada ley, donde no se deja abierta la posibilidad de poder contratar a un obrero municipal a ningún otro régimen que no sea el al régimen privado, del Decreto Legislativo N° 728, teniendo como base la protección de los derechos laborales del trabajador.

### **4. ANALISIS COSTO-BENEFICIO**

El Proyecto Ley no involucra costos al Estado, la aprobación de la propuesta normativa no genera gastos adicionales en el Presupuesto del Sector Público, por el contrario, beneficia a la legislación nacional, al unificar el criterio de los operadores de justicia a nivel nacional, para una mejor interpretación de la norma a favor de los trabajadores que prestan servicios en los municipios de todo el territorio nacional y garantizar el derecho laboral.

### **5. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL**

La presente propuesta legislativa está enmarcada en las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

1. Política de Estado N° 14, denominada “Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo.

## ANEXO N° 03



SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA

**CASACIÓN LABORAL N° 7405-2018**  
**LIMA ESTE**  
**Desnaturalización de contratos y otros**  
**PROCESO ORDINARIO-NLPT**

***Sumilla:** El cargo de limpieza pública, corresponde a la labor que realiza un obrero en una Municipalidad, por lo que debe estar comprendido en el régimen laboral de la actividad privada conforme el artículo 37° de la Ley número 27972, Ley y Orgánica de Municipalidades.*

**Lima, diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve**

**VISTA;** la causa número siete mil cuatrocientos cinco, guion dos mil dieciocho, guion **LIMA ESTE**, en audiencia pública de la fecha, y producida la votación con arreglo a ley, se emite la siguiente Sentencia:

### **MATERIA DEL RECURSO:**

Se trata del recurso de casación interpuesto por la demandada, **Municipalidad Distrital de La Molina**, mediante escrito presentado el trece de noviembre de dos mil diecisiete, que corre de fojas doscientos seis a doscientos diez, contra la **Sentencia de Vista** del veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, que corre de fojas ciento noventa y cinco a doscientos tres, **en cuanto confirmó la sentencia emitida en primera instancia** de fecha veintitrés mayo de dos mil diecisiete, que corre de fojas ciento cincuenta y cinco a ciento setenta y tres, **que declaró fundada la demanda;** en el proceso seguido por el demandante, **Jorge Cerna Talaverano, sobre desnaturalización de contratos y otros.**

### **CAUSALES DEL RECURSO:**

El recurso de casación ha sido declarado procedente mediante resolución de fecha once de diciembre de dos mil dieciocho, que corre de fojas setenta y cuatro a setenta y ocho del cuaderno formado, por las causales de: **i) infracción normativa del artículo 37° de la Ley número 27972, Ley Orgánica de Municipalidades;** y, **ii) Apartamiento del precedente vinculante recaído en el**



**SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

**CASACIÓN LABORAL N° 7405-2018  
LIMA ESTE  
Desnaturalización de contratos y otros  
PROCESO ORDINARIO-NLPT**

*expediente número 05057-2013-PA/TC-JUNÍN, emitido por el Tribunal Constitucional*, correspondiendo a esta Sala Suprema emitir pronunciamiento de fondo al respecto.

**CONSIDERANDO:**

**Primero: Antecedentes del caso**

**1.1.- Pretensión:** Como se aprecia de la demanda que corre de fojas ciento diecisiete a ciento veintiséis, subsanada mediante escrito obrante a fojas ciento treinta y uno y ciento treinta y dos, el accionante pretende la desnaturalización de los Contratos de Locación de Servicios e invalidez de los Contratos Administrativos de Servicios suscritos con la demandada, por el período comprendido desde el tres de enero de dos mil seis hasta la actualidad, y, en consecuencia, se declare la existencia de una relación laboral de carácter indeterminado bajo los alcances del Decreto Legislativo número 728. Asimismo, se ordene a la demandada cumpla con inscribir al demandante en el libro de planillas de obreros estables en la actividad de obrero notificador a cargo de la Sub-Gerencia de Gestión Documentaria y Atención, desde su fecha de ingreso hasta el cese, más costos y costas del proceso.

**1.2.- Sentencia de primera instancia:** El Juzgado de Trabajo Permanente - Zona 03 de la Corte Superior de Justicia de Lima Este, mediante sentencia que corre de fojas ciento cincuenta y cinco a ciento setenta y tres, declaró fundada la demanda y reconoció la existencia de una relación laboral entre las partes bajo las normas del régimen privado, producto de la desnaturalización de la relación civil, apreciando que el actor desempeñó el cargo de limpieza pública y que prestó servicios de naturaleza permanente que obedecen a una necesidad en el ejercicio habitual de las funciones de la Municipalidad demandada. Asimismo, se declaró la



**SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

**CASACIÓN LABORAL N° 7405-2018  
LIMA ESTE  
Desnaturalización de contratos y otros  
PROCESO ORDINARIO-NLPT**

ineficacia de los Contratos Administrativos de Servicios suscritos, pues de los aludidos Contratos se verifica que previa a su suscripción el locador de servicios tenía en los hechos una relación laboral de tiempo indeterminado encubierta.

**1.3.- Sentencia de segunda instancia:** La Sala Laboral Permanente de la misma Corte Superior de Justicia, mediante Sentencia de Vista que corre de fojas ciento noventa y cinco a doscientos tres, confirmó la sentencia apelada que declaró fundada la demanda.

**Infracción normativa**

**Segundo:** La infracción normativa podemos conceptualizarla como la afectación a las normas jurídicas en que incurre el Colegiado Superior al emitir una resolución, originando con ello que la parte que se considere afectada por la misma pueda interponer el respectivo recurso de casación. Sobre los alcances del concepto de infracción normativa quedan comprendidas en la misma las causales que anteriormente contemplaba el artículo 56° de la Ley número 26636, Ley Procesal del Trabajo, modificado por el artículo 1° de la Ley y número 27021, relativas a la interpretación errónea, aplicación indebida e inaplicación, además de otro tipo de normas como son las de carácter adjetivo.

**Tercero:** La primera causal declarada procedente está referida a la ***infracción normativa del artículo 37° de la Ley número 27972, Ley Orgánica de Municipalidades***, disposición que regula lo siguiente:

*“Artículo 37.- Régimen Laboral*

*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”.*



**SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

**CASACIÓN LABORAL N° 7405-2018  
LIMA ESTE  
Desnaturalización de contratos y otros  
PROCESO ORDINARIO-NLPT**

**Delimitación del objeto de pronunciamiento**

**Cuarto:** Como se verifica del recurso de casación, en específico de la causal declarada procedente y lo actuado por las instancias de mérito, el tema en controversia está relacionado a determinar si resulta o no aplicable lo dispuesto en el artículo 37° de la Ley número 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, por ostentar -según el demandante- la condición de obrero municipal, para efectos de decidir si corresponde declarar la existencia de una relación laboral a plazo indeterminado bajo el régimen laboral de la actividad privada.

**Respecto al régimen laboral de los obreros municipales**

**Quinto:** El régimen laboral de los obreros municipales al servicio del Estado ha transitado tanto por la actividad pública como por la privada; tal es así, que la Ley número 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el nueve de junio de mil novecientos ochenta y cuatro, estableció de forma expresa en el texto original de su artículo 52° que los obreros de las Municipalidades eran servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad pública; sin embargo, dicha disposición fue modificada por el Artículo Único de la Ley número 27469, publicada el uno de junio de dos mil uno, estableciendo que el régimen laboral sería el de la actividad privada.

Finalmente, la Vigésimo Quinta Disposición Complementaria de la Ley número 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el veintisiete de mayo de dos mil tres, derogó la Ley número 23853; sin embargo, mantuvo el régimen laboral de los obreros de las Municipalidades, los cuales según su artículo 37° son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, esto es dentro de los alcances del Decreto Legislativo número 728, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen.





**SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

**CASACIÓN LABORAL N° 7405-2018  
LIMA ESTE  
Desnaturalización de contratos y otros  
PROCESO ORDINARIO-NLPT**

Sobre el particular, es pertinente expresar que esta Sala Suprema mediante Casación número 7945-2014-CUSCO de fecha veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, estableció como criterio jurisprudencial, en el numeral cuarto del considerando cuarto, que la interpretación del artículo 37° de la Ley número 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, es la siguiente:

*“Los trabajadores que tienen la condición de obreros municipales se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada regulada por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N°728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N°003-97-TR; en consecuencia, en ningún caso pueden ser contratados bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios”.*

En atención a lo expuesto, no existe incertidumbre respecto al régimen laboral que ostentan los obreros municipales, pues desde la modificación del artículo 52° de la Ley número 23853, norma que posteriormente fue derogada por la Ley número 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, se encuentran dentro del régimen laboral de la actividad privada, no pudiendo ser contratos bajo un régimen distinto, como la Contratación Administrativa de Servicios (CAS), de conformidad con el criterio jurisprudencial citado en el párrafo anterior, o bajo contratos de naturaleza civil.

**Sobre la causal referida al precedente vinculante recaído en el expediente número 05057-2013-PA/TC**

**Sexto:** Esta Sala Suprema mediante Casaciones números 8347-2014-DEL SANTA y 4336-2015-ICA, de fechas quince de diciembre de dos mil quince y diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, respectivamente, estableció también como principios jurisprudenciales de obligatorio cumplimiento los alcances de la Sentencia recaída en el expediente número 05057-2013-PA/TC, fijando en qué casos no resulta aplicable dicha sentencia, siendo entre otros:



**SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

**CASACIÓN LABORAL N° 7405-2018  
LIMA ESTE  
Desnaturalización de contratos y otros  
PROCESO ORDINARIO-NLPT**

"(...)

d) Cuando se trate de obreros municipales sujetos al régimen laboral de la actividad privada. (...)"

**Séptimo:** El criterio antes expresado ha sido ratificado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia número 06681-2013-PA/TC de fecha veintitrés de junio de dos mil dieciséis, al esclarecer la aplicación del precedente vinculante contenido en la referida Sentencia número 05057-2013-PA/TC/JUNÍN, en el caso de los obreros municipales, señalando en el fundamento 11 lo siguiente:

*"(...) es claro que el 'precedente Huatuco' solo resulta de aplicación cuando se trata de pedidos de reincorporación en plazas que forman parte de la carrera administrativa, y no frente a otras modalidades de función pública. Esto es especialmente relevante, pues implica tener en cuenta que hay distintos regímenes legales que sí forman parte de la carrera pública (por ejemplo, y sin ánimo taxativo, los trabajadores sujetos al Decreto Legislativo N°276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y a la Ley N°30057, Ley del Servicio Civil), **y otros que claramente no forman parte de ella (como es el caso, también sin ánimo exhaustivo, de los obreros municipales sujetos a la actividad privada, los trabajadores del régimen de la Contratación Administrativa de Servicios, los funcionarios de confianza o los trabajadores de las empresas del Estado)**" (resaltado nuestro).*

El máximo intérprete de la Carta Fundamental señaló asimismo en el Fundamento 13 de la indicada sentencia lo siguiente:

*"En este sentido, y sobre la base de lo anotado (...) este Tribunal considera conveniente explicar cuáles son los elementos o presupuestos fácticos que,*





**SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

**CASACIÓN LABORAL N° 7405-2018  
LIMA ESTE  
Desnaturalización de contratos y otros  
PROCESO ORDINARIO-NLPT**

*conforme a lo establecido en el precedente Huatuco, permiten la aplicación de la regla jurisprudencial allí contenida: (...)*

*(b) Debe pedirse la **reposición** en una plaza que forma parte de la **carrera administrativa** (b.1), que, por ende, a aquella a la cual corresponde acceder a través de un **concurso público de méritos** (b.2) y que además se encuentre **vacante** (b.3) y presupuestada (b.4)".*

Concluyendo en el Fundamento 15:

*"Sin embargo, el pedido del demandante se refiere a la reposición de un obrero municipal, sujeto al régimen de la actividad privada conforme al artículo 37 de la Ley Orgánica de Municipalidades. Por tanto, no existe coincidencia entre lo solicitado y lo previsto en el presupuesto (b), esto es, que se pida la reposición en una plaza que forme parte de la carrera administrativa".*

**Octavo:** De lo anotado se verifica que se encuentran excluidos de los alcances del precedente vinculante recaído en el Expediente número 05057-2013-PA/TC, entre otros, los obreros municipales, situación de hecho que no debe interpretarse en el sentido que se encuentran incluidos en dicha excepción otros obreros de la administración pública, desde que el criterio antes citado es claro en determinar que no alcanza el precedente a los obreros municipales, razonamiento que es concordante con el pronunciamiento emitido por el Tribunal Constitucional en el referido Expediente número 06681-2013-PA/TC. Además, dicha excepción se encuentra justificada por la naturaleza del servicio brindado como obrero municipal, pudiendo solo ser contratados bajo el régimen laboral de la actividad privada y en ningún caso bajo otro régimen, pues de lo contrario se estaría desconociendo la evolución de las normas que regulan la protección de trabajo de los obreros municipales.



**SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

**CASACIÓN LABORAL N° 7405-2018  
LIMA ESTE  
Desnaturalización de contratos y otros  
PROCESO ORDINARIO-NLPT**

**Solución al caso concreto**

**Noveno:** De la revisión del expediente se verifica que el actor prestó servicios para la Municipalidad demandada a partir del tres de enero de dos mil seis bajo Contratos de Locación de Servicios, para desempeñar funciones de obrero en el área de limpieza pública, advirtiéndose además que el cargo de obrero de limpieza pública no ha sido negado por la parte demandada en el decurso del proceso. Posteriormente, el demandante suscribió Contratos Administrativos de Servicios, conforme se aprecia de los contratos que corren de fojas diez a cincuenta y nueve.

**Décimo:** A partir de ello, queda establecido que el accionante prestó servicios a la Municipalidad Distrital de La Molina en forma continua, iniciando su prestación de servicios como obrero de limpieza pública; sin embargo, dicha contratación estuvo encubierta bajo un contrato civil, como es la Locación de Servicios, contrato que ha sido objeto de desnaturalización, análisis se ha efectuado y corroborado por el Juez de primera instancia y el Colegiado Superior, frente a lo cual nos encontramos ante una labor que es permanente y propia de la actividad de la demandada, como es la limpieza pública, motivo por el cual al haberse producido la desnaturalización de tal modalidad de contratación, los Contratos Administrativos de Servicios devienen en ineficaces, desde que no podría desmejorarse su condición laboral, en cuanto ha sido considerado un trabajador obrero sujeto al régimen laboral de la actividad privada.

**Décimo Primero:** Siendo así y estando a lo razonado en los considerandos que preceden, este Tribunal Supremo concluye que el demandante al desempeñar el cargo de limpieza pública debe ser considerado como personal obrero de la Municipalidad demandada, comprendido en el régimen laboral de la actividad privada desde la fecha de su ingreso, conforme al artículo 37° de la Ley número 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; en consecuencia, al haber superado además el tiempo de prueba de tres meses, previsto en el artículo 10° del Texto



**SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

**CASACIÓN LABORAL N° 7405-2018  
LIMA ESTE  
Desnaturalización de contratos y otros  
PROCESO ORDINARIO-NLPT**

Único Ordenado del Decreto Legislativo número 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo número 003-97-TR, se colige la existencia de una relación laboral a plazo indeterminado desde la fecha de ingreso, conforme lo han determinado las instancias de mérito.

**Décimo Segundo:** Asimismo, la ganada condición de obrero municipal por desnaturalización de la Locación de Servicios e ineficacia de la Contratación Administrativa de Servicios, permite excluir al actor de la aplicación del precedente vinculante emitido por el Tribunal Constitucional en el expediente número 05057-2013-PA/TC, razón por la que no se encuentra acreditado el supuesto invocado por la recurrente.

**Décimo Tercero:** De acuerdo a lo expuesto el Colegiado Superior no incurrió en infracción normativa del artículo 37° de la Ley número 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ni en apartamiento del precedente vinculante emitido por el Tribunal Constitucional en el expediente número 05057-2013-PA/TC deviniendo las causales invocadas en **infundadas**.

Por estas consideraciones y de acuerdo a lo regulado además por el artículo 41° de la Ley número 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo.

**DECISIÓN:**

Declararon **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto por la demandada, **Municipalidad Distrital de la Molina**, mediante escrito presentado el trece de noviembre de dos mil diecisiete, que corre de fojas doscientos seis a doscientos diez; en consecuencia, **NO CASARON** la **Sentencia de Vista** del veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, que corre de fojas ciento noventa y cinco a doscientos tres; **ORDENARON** la publicación del texto de la presente sentencia en



**SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

**CASACIÓN LABORAL N° 7405-2018  
LIMA ESTE  
Desnaturalización de contratos y otros  
PROCESO ORDINARIO-NLPT**

el diario oficial "El Peruano", conforme a ley; en el proceso ordinario laboral seguido por el demandante, **Jorge Cerna Talaverano**, sobre **desnaturalización de contratos y otros**; interviniendo como ponente el Señor Juez Supremo **Yaya Zumaeta**; y los devolvieron.

**S.S.**

**DE LA ROSA BEDRIÑANA**

**UBILLUS FORTINI**

**YAYA ZUMAETA**

**MALCA GUAYLUPO**

**ATO ALVARADO**

*Amhat/ra*

## ANEXO N° 04



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
PROGRAMA ACADÉMICO

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL  
MÉTODO DE CASO JURÍDICO

**“ANÁLISIS DE LA DESNATURALIZACIÓN DE CONTRATO DE TRABAJO FRENTE A LA  
LOCACIÓN DE SERVICIOS E INEFICACIA DE CONTRATO ADMINISTRATIVO DE  
OBRERO MUNICIPAL. CASACIÓN LABORAL N° 7405-2018 LIMA ESTE”.**

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE  
ABOGADO

AUTORA: TAMANI CONDE, Jenifer Pierina

### **CASACIÓN LABORAL N° 7405-2018 LIMA ESTE”.** Desnaturalización de contratos y otros PROCESO ORDINARIO- NLPT

DEMANDANTE



Jorge Cerna Talaverano

DEMANDADO



Municipalidad Distrital de La Molina

PRETENSIÓN



Desnaturalización de los Contratos de  
Locación de Servicios e invalidez de los  
Contratos Administrativos de Servicios.



## CASACIÓN LABORAL N° 7405-2018 LIMA ESTE".

Desnaturalización de contratos y otros PROCESO ORDINARIO-  
NLPT

1° INSTANCIA

El Juzgado de Trabajo Permanente - Zona 03 de la Corte Superior de Justicia de Lima Este, declaró fundada la demanda y reconoció la existencia de una relación laboral entre las partes.

2° INSTANCIA

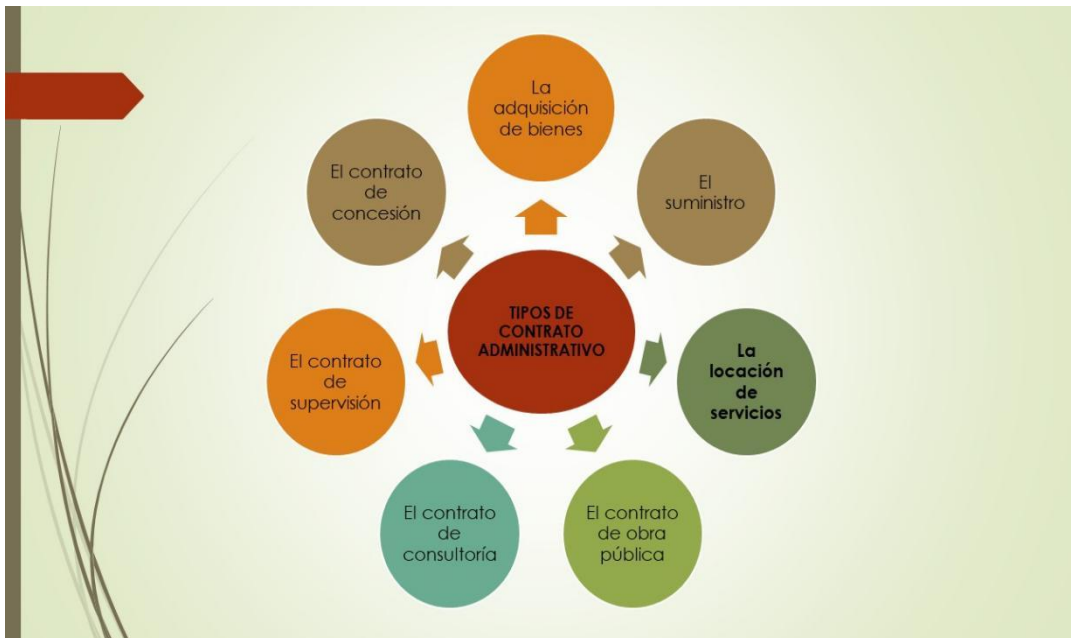
La Sala Laboral Permanente de la misma Corte Superior de Justicia, confirmó la sentencia apelada que declaró fundada la demanda.

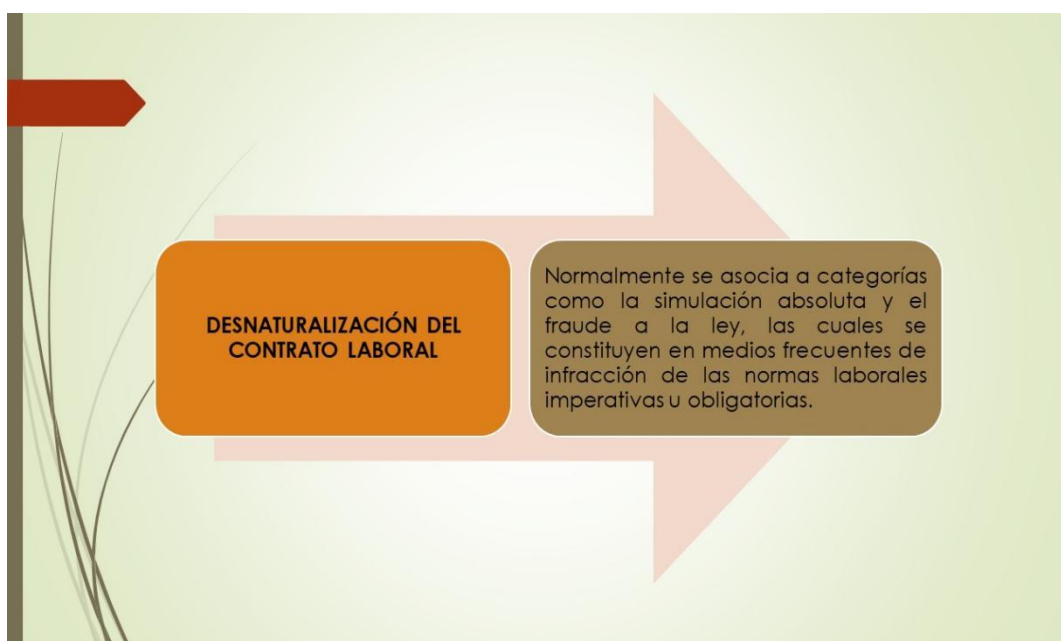
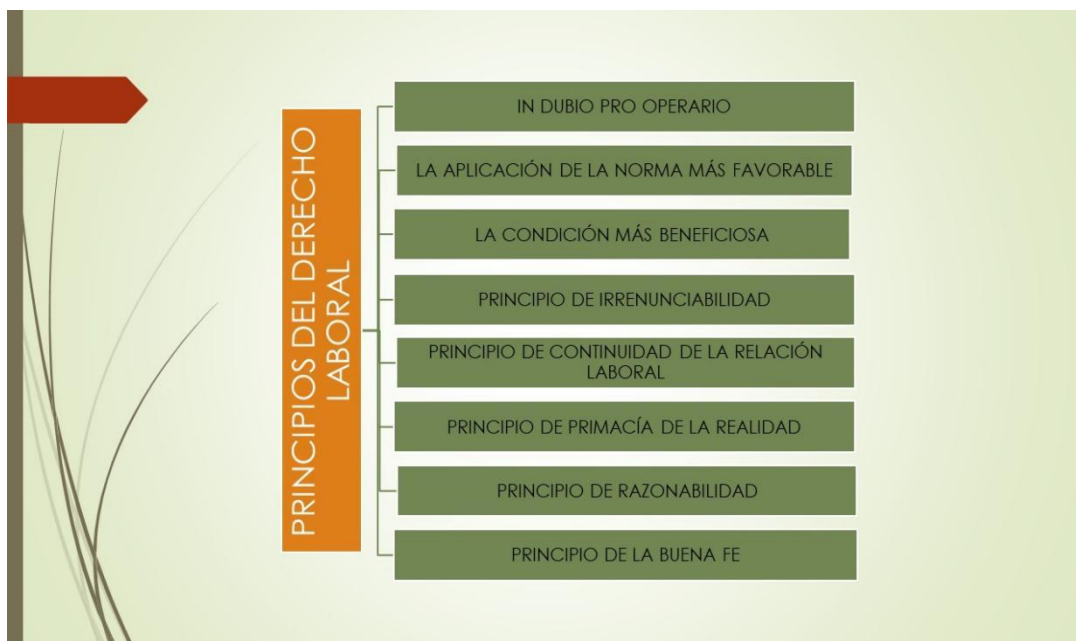
CASACIÓN

Declararon INFUNDADO el recurso de casación interpuesto por la demandada, Municipalidad Distrital de la Molina.

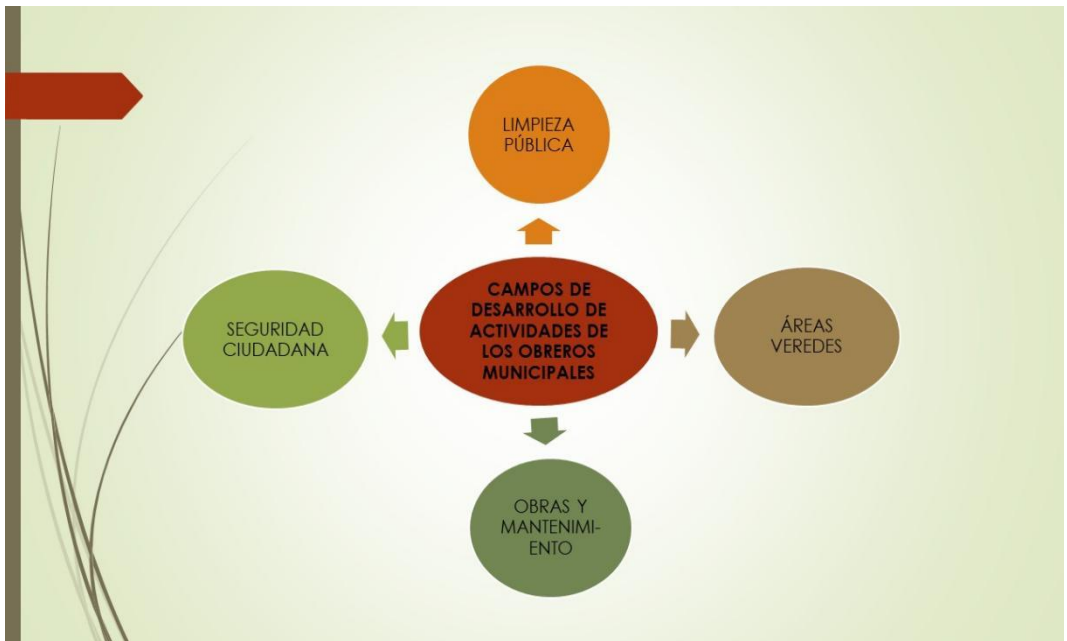
## INTRODUCCIÓN

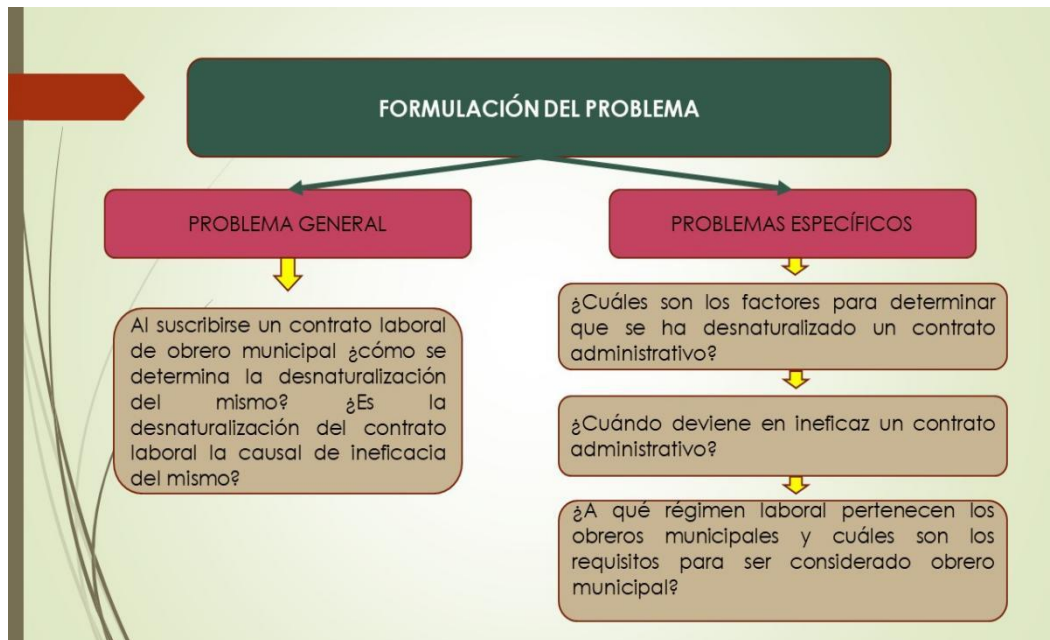
- Una práctica común en las entidades públicas, es la de contratar a sus trabajadores en un régimen laboral distinto al que le corresponde, a fin de no reconocer los derechos laborales que de ellos devienen. Siendo el contrato de locación de servicios que además es usado en entidades orgánicas, para que se cumplan funciones administrativas y de campo; debido a ello se ha generado un **problema** social, pues se perjudica al trabajador al no reconocer sus derechos laborales que la actividad realizada le otorga.

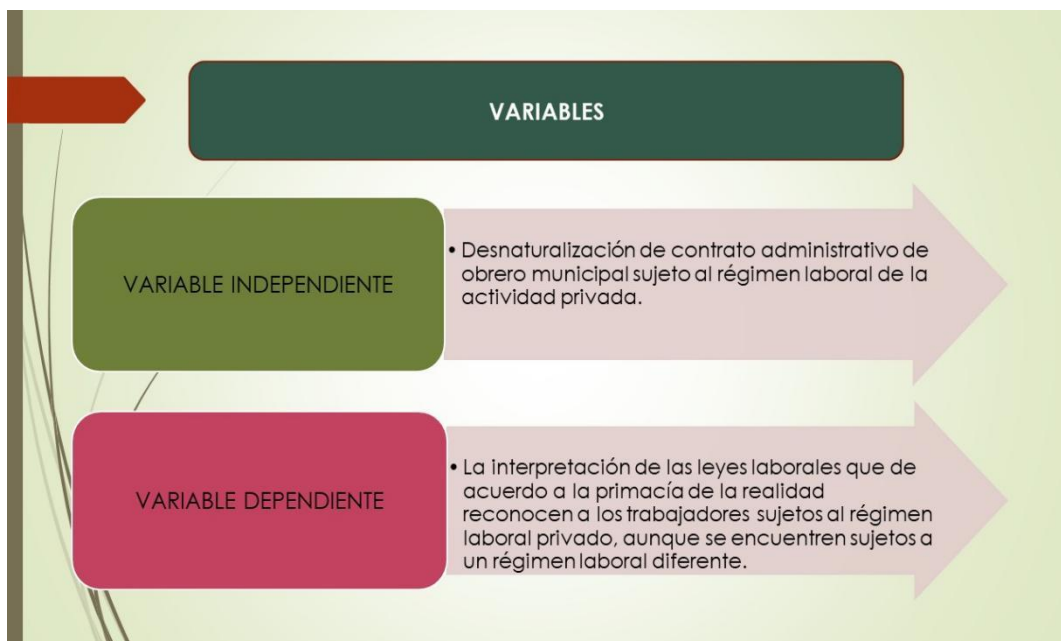












## RESULTADOS

- A partir de ello, queda establecido que el accionante prestó servicios a la Municipalidad Distrital de La Molina en forma continua, iniciando su prestación de servicios como obrero de limpieza pública; sin embargo, dicha contratación estuvo encubierta bajo un contrato civil, como es la Locación de Servicios, contrato que ha sido objeto de desnaturalización, análisis se ha efectuado y corroborado por el Juez de primera instancia y el Colegiado Superior, frente a lo cual nos encontramos ante una labor que es permanente y propia de la actividad de la demandada, como es la limpieza pública, motivo por el cual al haberse producido la desnaturalización de tal modalidad de contratación, los Contratos Administrativos de Servicios devienen en ineficaces
- Declararon INFUNDADO el recurso de casación interpuesto por la demandada, Municipalidad Distrital de la Molina.

## DISCUSIÓN

- En torno al tema de la desnaturalización de contrato laboral y el reconocimiento de la condición primacía de la realidad, existen dos importantes momentos, el primero se da con la emisión del precedente Huatuco, en el que se determina la reposición a tiempo indeterminado del obrero municipal cuyo contrato civil o temporal ha sido desnaturalizado, esto sólo sería procedente cuando el ingreso del trabajador se haya realizado mediante concurso público y abierto para una plaza presupuestada, vacante de duración indeterminada, pues de no haber ingresado el trabajador mediante concurso público a dicha plaza presupuestada, el juez reconducirá el proceso a la vía ordinaria laboral para que la parte demandante solicite la indemnización conforme a lo previsto en el artículo 38° del TUO del Decreto Legislativo N° 728.

## CONCLUSIONES

- ❖ Se **desnaturaliza** la relación laboral cuando los presuntos beneficiarios han sido solo formalmente contratados bajo alguna modalidad, siendo en la realidad personas que deben ser consideradas trabajadores a plazo indefinido.
- ❖ Al estar determinado por ley el régimen laboral de los obreros municipales, constituye una práctica no legal la que se realiza en varias entidades estatales, al contratar a quienes desempeñan funciones como obreros municipales por medio de contratos civiles, diferente al régimen privado de la actividad pública establecido por ley, afectando directamente en sus derechos laborales. Ello constituye simulación absoluta, la cual es una causal de nulidad de contrato, pues al contratarse a un trabajador bajo un contrato civil o administrativo para encubrir las funciones de obrero municipal que desempeña se desnaturaliza el contrato, por tanto, se aplica el principio de primacía de la realidad para proteger al trabajador que se vio afectado en sus derechos.

## RECOMENDACIONES

- Se recomienda realizar nuevas investigaciones respecto al derecho laboral peruano, específicamente al ámbito de trabajadores municipales, en lo que se refiere a obreros municipales de todo el territorio nacional; a efecto de regular de una mejor manera la protección del trabajador frente al empleador.
- Se recomienda que el Poder Legislativo emita una ley, en la cual se modifique el segundo párrafo del artículo 37° de la Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el veintisiete de mayo de dos mil tres; y se incorpore al segundo párrafo de la Ley 27972, lo referido al régimen laboral del obrero municipal, en la cual se especifica que los obreros municipales no podrán ser contratados bajo ningún régimen distinto a los de la actividad privada, es decir sujeto al D-L N° 728.



## PROYECTO DE LEY

### FORMULA LEGAL

#### Artículo actual

##### **Artículo 37°.- Régimen Laboral**

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.

#### Propuesta de modificación

##### **Artículo 37°.- Régimen Laboral**

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; no pudiendo ser contratados bajo régimen distinto, como al Contrato Administrativo de Servicio (CAS), o bajo contratos de naturaleza civil como, la Locación de Servicios.



# MUCHAS GRACIAS