



**UNIVERSIDAD ANDINA DEL CUSCO**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA**  
**ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**



**Universidad  
Andina  
del Cusco**

**TESIS:**

**FACTORES QUE INCIDIERON EN LA CONTRATACIÓN DEL  
PERSONAL DE SERENAZGO BAJO LOS ALCANCES DEL D. LEG. N°  
1057, DURANTE EL PERIODO 2015 – 2018, EN LA MUNICIPALIDAD  
PROVINCIAL DE CUSCO**

**PRESENTADO POR:**

Bach. Blanca Consuelo Lozano  
Prudencio

Bach. Luz Amparo Sarmiento Peralta

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO  
PROFESIONAL DE ABOGADO**

**ASESOR:**

Mg. Carlos Eduardo Jayo Silva

**CUSCO – PERÚ**

**2021**



## PRESENTACIÓN

Sr. Decano de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Andina del Cusco.

Señores Dictaminantes:

En cumplimiento del Reglamento de Grados y Títulos Facultad de Derecho y Ciencia Política, se pone a disposición la tesis titulada: FACTORES QUE INCIDIERON EN LA CONTRATACIÓN DEL PERSONAL DE SERENAZGO BAJO LOS ALCANCES DEL D. LEG. N° 1057, DURANTE EL PERIODO 2015 – 2018, EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CUSCO, con el objeto de optar el Título Profesional de Abogado.

La finalidad de esta investigación es el optar el Grado Académico de Abogado. La misma tiene la siguiente estructura: las páginas preliminares contienen presentación agradecimientos, dedicatoria, resumen, abstract e introducción. En el primer capítulo se expone el problema, el segundo capítulo está referido al marco teórico, el tercero al método de investigación, en el cuarto capítulo el desarrollo temático y en el quinto capítulo se presentan los resultados de la investigación y finalmente, se señalan las conclusiones, recomendaciones, bibliografía y anexos pertinentes.

Atentamente,

Las tesisistas.



## AGRADECIMIENTOS

A los profesionales, amigos y personas que nos apoyaron en la realización de esta investigación.

A nuestro asesor, por el soporte académico necesario para la producción del presente trabajo de tesis.



## DEDICATORIA

A Dios por ser nuestro guía y luz en nuestra vocación.

A nuestras familias, por habernos apoyado incondicionalmente.



## ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	2
AGRADECIMIENTOS .....	3
DEDICATORIA .....	4
<i>ÍNDICE DE TABLAS</i> .....	9
INDICE DE FIGURAS .....	10
RESUMEN .....	11
ABSTRACT .....	12
INTRODUCCIÓN .....	13
CAPITULO I: INTRODUCCIÓN .....	15
1.1. Planteamiento del problema .....	15
1.2. Formulación del Problema .....	16
1.2.1. Problema general .....	16
1.2.2. Problemas específicos .....	17
1.3. Justificación de la investigación .....	17
1.3.1. Conveniencia .....	17
1.3.2. Relevancia social .....	17
1.3.3. Implicancias prácticas .....	17
1.3.4. Valor teórico .....	17
1.3.5. Utilidad metodológica .....	18
1.4. Objetivos de la investigación .....	18
1.4.1. Objetivo general .....	18
1.4.2. Objetivos específicos .....	18
1.5. Delimitación del estudio .....	18
1.5.1. Delimitación espacial .....	18
1.5.2. Delimitación temporal .....	18
CAPITULO II: MARCO TEÓRICO .....	19



2.1. Antecedentes de la investigación .....	19
2.1.1. Antecedentes Nacionales .....	19
2.2. Bases teóricas.....	21
2.2.1. El contrato de trabajo .....	21
<b>2.2.2. Principios del Derecho Laboral .....</b>	<b>29</b>
2.3. Marco conceptual.....	37
2.4. Hipótesis de trabajo .....	38
2.4.1. Hipótesis general.....	38
2.4.2. Hipótesis específicas .....	38
2.5. Categorías de estudio.....	38
CAPITULO III. MÉTODO .....	40
3.1. Diseño metodológico.....	40
3.1.1. Tipo de investigación .....	40
3.1.2. Nivel de la investigación .....	40
3.1.3. Enfoque de investigación.....	40
<b>3.1.4. Tipo de investigación jurídica.....</b>	<b>41</b>
3.2. Diseño contextual.....	41
<b>3.2.1. Escenario espacio temporal.....</b>	<b>41</b>
<b>3.2.2. Unidad de estudio.....</b>	<b>41</b>
<b>3.2.3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos .....</b>	<b>41</b>
CAPITULO IV: DESARROLLO TEMÁTICO .....	43
4.1. El servicio de serenazgo .....	43
4.1.1. Nociones generales del personal de serenazgo.....	43
4.1.2. El servicio de serenazgo en la Municipalidad Provincial de Cusco .....	44
4.1.3. Alcances conceptuales del personal de Serenazgo .....	44
4.1.4. Funciones del personal de serenazgo.....	45
4.1.5. Perfil del personal de serenazgo .....	47



4.1.6. Régimen laboral del personal de serenazgo .....	48
4.2. El Decreto Legislativo N° 728 .....	50
4.2.1. Definición de obrero .....	51
4.2.2. Beneficios sociales .....	52
4.2.3. Estabilidad laboral .....	58
4.3. Alcances del Decreto Legislativo N° 1057 .....	60
4.3.1. Naturaleza Jurídica del Contrato Administrativo de Servicios.....	60
4.3.2. El Contrato Administrativo de Servicios – CAS .....	60
4.3.3. El personal de serenazgo en relación a sus Contratos Administrativos de Servicios .....	67
4.4. Factores que incidieron en la contratación del personal de serenazgo durante la gestión 2015 – 2018 .....	68
4.4.1. Municipalidad Provincial de Cusco .....	68
4.4.2. Gestión del sistema de personal en la Municipalidad Provincial del Cusco .....	69
4.4.3. Factores jurídicos .....	70
4.4.4. Factores políticos .....	72
CAPITULO V: RESULTADO Y ANÁLISIS DE LOS HALLAZGOS .....	80
5.1. Resultados del estudio .....	80
5.1.1. De los gráficos: .....	80
5.1.2. De las entrevistas .....	88
5.2. Análisis de los hallazgos .....	112
5.2.1. De los gráficos .....	112
5.2.2. De las entrevistas .....	113
5.3. Discusión y contrastación teórica de los hallazgos .....	116
CONCLUSIONES .....	117
RECOMENDACIONES .....	118
BIBLIOGRAFÍA .....	119



ANEXOS..... 126





## ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. <i>TIPOS DE CONTRATACIÓN MUNICIPAL Y SUS BENEFICIOS SOCIALES</i> .....	55
TABLA 2. <i>BENEFICIOS SOCIALES LEGALES: CUADRO COMPARATIVO</i> .....	58
TABLA 3. <i>ETAPA DE SELECCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN</i> } .....	66
TABLA 4. <i>FUNCIONES DE LOS PARTIDOS EN LAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS</i> .....	76
TABLA 5. <i>¿CÓMO SE LLEVARON A CABO LAS CONVOCATORIAS DEL PERSONAL DE SERENAZGO EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CUSCO, DURANTE EL PERIODO 2015-2018?</i> .	88
TABLA 6. <i>¿QUÉ CONCEPTOS REMUNERATIVOS FUERON OTORGADOS AL PERSONAL DE SERENAZGO EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CUSCO, DURANTE EL PERIODO 2015-2018?</i> .....	91
TABLA 7. <i>¿A RAÍZ DE QUE LOS SERENOS ESTABAN SIENDO CONTRATADOS BAJO DISTINTOS RÉGIMENES LABORALES?</i> .....	94
TABLA 8. <i>¿QUÉ PROBLEMAS AFECTARON EN LA ASIGNACIÓN DEL PERSONAL DE SERENAZGO?</i> .....	97
TABLA 9. <i>¿CONSIDERA USTED QUE EXISTIÓ REGULACIÓN INADECUADA PARA LA CONTRATACIÓN DEL PERSONAL DE SERENAZGO?</i> .....	99
TABLA 10. <i>¿CREE USTED QUE EXISTIÓ FAVORITISMO POLÍTICO EN LAS CONVOCATORIAS DEL PERSONAL DE SERENAZGO?</i> .....	102
TABLA 11. <i>¿CREE USTED QUE SE CUMPLÍA CABALMENTE LAS NORMAS ESTABLECIDAS DENTRO DEL DERECHO LABORAL EN CUANTO AL RÉGIMEN DE LOS SERENOS?</i> .....	106
TABLA 12. <i>¿CREE USTED QUE EXISTÍA DESCONOCIMIENTO DE NORMAS LABORALES DE PARTE DEL PERSONAL DE SERENAZGO?</i> .....	109



## INDICE DE FIGURAS

<i>FIGURA 1.</i> DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL DE SERENAZGO SEGÚN SU RÉGIMEN LABORAL, DURANTE EL AÑO 2015.....	80
<i>FIGURA 2.</i> DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL DE SERENAZGO SEGÚN SU RÉGIMEN LABORAL, DURANTE EL AÑO 2016.....	82
<i>FIGURA 3.</i> DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL DE SERENAZGO SEGÚN SU RÉGIMEN LABORAL, DURANTE EL AÑO 2017.....	84
<i>FIGURA 4.</i> DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL DE SERENAZGO SEGÚN SU RÉGIMEN LABORAL, DURANTE EL AÑO 2018.....	86
<i>FIGURA 5.</i> ¿CÓMO SE LLEVARON A CABO LAS CONVOCATORIAS DEL PERSONAL DE SERENAZGO EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CUSCO, DURANTE EL PERIODO 2015-2018? .....	89
<i>FIGURA 6.</i> ¿QUÉ CONCEPTOS REMUNERATIVOS FUERON OTORGADOS AL PERSONAL DE SERENAZGO EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CUSCO, DURANTE EL PERIODO 2015-2018? .....	92
<i>FIGURA 7.</i> ¿A RAÍZ DE QUE LOS SERENOS ESTABAN SIENDO CONTRATADOS BAJO DISTINTOS RÉGIMENES LABORALES?.....	95
<i>FIGURA 8.</i> ¿QUÉ PROBLEMAS AFECTARON EN LA ASIGNACIÓN DEL PERSONAL DE SERENAZGO? .....	98
<i>FIGURA 9.</i> ¿CONSIDERA USTED QUE EXISTIÓ REGULACIÓN INADECUADA PARA LA CONTRATACIÓN DEL PERSONAL DE SERENAZGO? .....	101
<i>FIGURA 10.</i> ¿CREE USTED QUE EXISTIÓ FAVORITISMO POLÍTICO EN LAS CONVOCATORIAS DEL PERSONAL DE SERENAZGO?.....	104
<i>FIGURA 11.</i> ¿CREE USTED QUE SE CUMPLÍA CABALMENTE LAS NORMAS ESTABLECIDAS DENTRO DEL DERECHO LABORAL EN CUANTO AL RÉGIMEN DE LOS SERENOS? .....	107
<i>FIGURA 12.</i> ¿CREE USTED QUE EXISTÍA DESCONOCIMIENTO DE NORMAS LABORALES DE PARTE DEL PERSONAL DE SERENAZGO?.....	110



## RESUMEN

La presente investigación se enmarca dentro los lineamientos establecidos por el derecho laboral en el Perú, mediante esta se da a conocer temas relacionados a los factores que incidieron en la contratación del personal de serenazgo dentro del régimen laboral del D. Leg. N° 1057, durante los periodos comprendidos entre el 2015 al 2018, en la Municipalidad Provincial del Cusco. Así entonces, se pudo verificar que fueron dos los factores que tuvieron especial relevancia para que el personal de serenazgo fuera contratado dentro del régimen del D. Leg. N° 1057, estos factores fueron jurídicos y políticos.

Por un lado, veremos los factores jurídicos los cuales se basaron en la inaplicabilidad de las normas, desconocimiento de derechos laborales, así como los vacíos legales; y por otro, los factores políticos, que obedecieron a la afinidad política, políticas inadecuadas y la mala distribución presupuestal, los cuales fueron aprovechados por la Municipalidad Provincial del Cusco para que las contrataciones del personal de serenazgo tomaran un rumbo diferente al que por ley debía serlo. Teniendo como resultado final que el factor jurídico fue el de mayor influencia en la contratación de dicho personal.

En conclusión, se confirmó que durante el periodo 2015 – 2018, la Municipalidad Provincial Cusco contrató al personal de serenazgo bajo un régimen que vulnera sus derechos como trabajadores obreros, es decir, utilizó contratos CAS (regido por el D. Leg. N° 1057) para eludir el pago de beneficios correspondientes a trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada, por lo tanto, se evidenció que fueron vulnerados sus derechos como obreros.

**PALABRAS CLAVE:** Factor jurídico, factor político, serenazgo, obrero, contratación laboral, beneficios laborales, presupuesto, derechos laborales, política, Municipalidad Provincial del Cusco.



## ABSTRACT

This research is framed into the guidelines established by labor law in Perú, through this investigation we want to disclose themes related to factors that affected the hiring process of serenazgo workers in the labor regime of legislative decree No. 1057 between the years 2015 to 2018 in the Provincial Municipality of Cusco. Thus, it was possible to verify there were two factors that had special relevance for serenazgo workers to be hired within the legislative decree No. 1057, these factors were legal and legal.

On one hand, we will see legal factors which were based on the inapplicability of the norms, ignorance of labor rights, as well as the lack of regulation of laws; and on the other hand, political factors, which were originated by political affinity, inadequate policies and the unequal budget distribution, that were taken advantaged by the Provincial Municipality of Cusco, that's why recruitment of serenazgo workers took a different course that law enabled. As a result, the legal factor was the most influential in the hiring of said personnel.

In conclusion, it was confirmed during the period 2015 - 2018 that the Provincial Municipality of Cusco hired serenazgo workers under a regime that violates their rights as workers, it means Municipality of Cusco use "CAS" contracts (governed by Legislative Decree No. 1057) to avoid paying benefits to workers who belong to the private activity regime, therefore, it was evident that their rights as workers were infringed.

**KEY WORDS:** Legal factor, political factor, serenazgo worker, labor contracting, labor benefits, budget, labor rights, politics, Cusco's Municipality.



## INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como eje principal al personal de serenazgo que brindó servicios de guardianía y seguridad ciudadana en la Municipalidad Provincial del Cusco durante el periodo 2015 – 2018, es así que hoy en día este personal es catalogado por el ordenamiento jurídico como obrero dentro de las Municipalidades del Perú.

Esto, en razón a labor que realizan, haciendo un trabajo manual o de actividad física, no pudiendo ser considerado dentro de otra categoría de trabajador. Es así que al ser obreros amparados por la Ley Orgánica de Municipalidades están comprendidos bajo el régimen de la actividad privada, es decir, el D. Leg. N° 728.

Como bien se sabe el servicio de serenazgo históricamente fue realizado por trabajadores que tenían la misión de resguardar la seguridad dentro de una jurisdicción. Esta actividad tuvo lugar desde la época colonial en nuestro país donde se evidenciaba la necesidad imperiosa de luchar contra la delincuencia y proteger a la ciudadanía y mantener la paz social, siendo así que debido a la importancia de dicha actividad trascendió durante muchos años siendo adoptada por diversas Municipalidades hasta el día de hoy.

A partir de ello, la presente investigación busca conocer los factores que incidieron en la contratación del personal de serenazgo bajo los alcances del D. Leg. N° 1057, durante el periodo 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial del Cusco, la cual se esquematiza en cuatro aspectos, el primero, el contrato de trabajo, que constituye base teórica para esta investigación; el segundo, se enfoca en definir al personal de serenazgo, quienes son el núcleo principal del problema en cuestión; en el tercer aspecto encontraremos cuáles son los alcances de los principales regímenes que atañen a esta investigación y por último, la identificación de los factores que incidieron en la contratación del personal de serenazgo durante el periodo comprendido entre los años 2015 – 2018.

Para analizar esta problemática se tomó en cuenta conceptos básicos que el Derecho Laboral establece para conocer a fondo el origen y desarrollo de la misma, es decir, se aborda todo lo relacionado al contrato de trabajo, los regímenes laborales



aplicados al personal de serenazgo durante los años 2015 - 2018, el régimen de la actividad privada y el régimen de Contratación Administrativo de Servicios.

Ahora bien, dicha investigación un enfoque cualitativo, el cual es un proceso de recolección que no se basa en los números, consecuentemente, no se aplican métodos estadísticos, así también este trabajo de investigación cuenta con un nivel de investigación descriptiva-explicativa, donde una vez descrito el problema se explicará los factores que originaron dicha cuestión. Finalmente, el diseño de investigación es el de investigación-acción, debido a que la finalidad del presente estudio es comprender y resolver la problemática referida a la contratación laboral de los obreros.

Asimismo, la investigación de esta problemática se realizó por el interés de conocer cuáles fueron los factores que afectaron la contratación correcta del personal de serenazgo, debido a que este tema involucra a los trabajadores los cuales son objeto de protección del Derecho Laboral y quienes, como bien se sabe, son la parte más débil frente al empleador en una relación laboral. Es así que, durante muchos años, la Municipalidad Provincial del Cusco, utilizó su poder de subordinación frente a los trabajadores de serenazgo quedando en evidencia que no se hacía efectivo lo establecido por la ley.

Esta problemática además de afectar el ámbito profesional de los estudiosos en Derecho, especialistas en lo laboral, debido a que actualmente sigue repercutiendo en muchas Municipalidades en nuestro país y con lo que los abogados siguen lidiando, perjudica también a los trabajadores de serenazgo puesto que involucra un daño y perjuicio no solo como trabajador sino como persona afectando probablemente a la canasta familiar del personal de serenazgo, por ende, a las personas que de él dependen.



## CAPITULO I: INTRODUCCIÓN

### 1.1. Planteamiento del problema

Durante los últimos años se ha verificado que un gran porcentaje de serenos de las Municipalidades de nuestro país han sido contratados bajo distintos regímenes laborales o en contratos de naturaleza civil conocidos como locación de servicios. Es por ello que, la Municipalidad Provincial de Cusco con el fin de formalizar tal situación permitió que la relación laboral que tenían con los serenos contratados bajo locación de servicios, pasará a ser parte del D. Leg. N° 1057 (CAS); además, se pudo verificar que los procedimientos de contratación bajo este régimen fueron a través de las convocatorias CAS publicadas por la Municipalidad, imponiéndoles así dicho régimen laboral por la evidente necesidad de trabajo que demandaban los serenos.

Bajo estas condiciones se evidenció la irregularidad en la contratación del personal de serenazgo, quienes aun realizando las mismas labores eran contratados bajo distintos regímenes, esto porque la Municipalidad Provincial del Cusco, intentó evitar una relación laboral permanente con el personal de serenazgo generando la vulneración de derechos, la cual se vio reflejada en la limitación de beneficios laborales y remuneraciones percibidas por los obreros.

En cuanto a las labores que desarrolla el sereno municipal, se tiene conocimiento que la prestación del servicio de seguridad ciudadana es permanente en el tiempo debido a que este servicio de salvaguardar la integridad de sus habitantes y mantener el orden social es considerado un trabajo constante además de comprender labores predominantemente manuales.

En virtud a ello, es inevitable relacionar el trabajo del sereno con las actividades que realiza el obrero, donde este último, desarrolla trabajos manuales implicando el esfuerzo físico.

A raíz de lo anteriormente dicho, cabe resaltar que el sereno es un obrero Municipal, conforme a lo resuelto en el VI Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral y Previsional que dispuso que: “Los policías municipales y serenazgo al servicio de las



municipalidades deben ser considerados como obreros”. Así también, la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, establece que: “Los obreros son considerados servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada”, es decir, como todo trabajador de la actividad privada, debe ser contratado bajo los alcances del régimen del D. Leg. N° 728.

Por ello, se deduce que las actividades desarrolladas por seguridad ciudadana no pueden catalogarse como labores transitorias bajo contratos de breve duración como es el caso del Contrato Administrativo de Servicios ni mucho menos por Contratos de locación de servicios.

Por consiguiente, se manifestaron factores jurídicos y políticos que influenciaron en la contratación del sereno municipal bajo el D. Leg. N° 1057; factores que por un lado político implicaron que la toma de decisiones de las autoridades no haya sido correctamente encaminada esto es debido a las políticas inadecuadas; situación que repercutió en la mala distribución presupuestal, lo que consecuentemente no satisfizo las necesidades remunerativas del sereno. Así también, el roce o la afinidad política tuvo una especial participación para la respectiva contratación. Por otro, los factores jurídicos que se dan a raíz del desconocimiento de las leyes laborales por parte del sereno, por la inaplicabilidad de las normas por parte de la Municipalidad o como también, por los vacíos legales generados por el ordenamiento laboral debilitaron este sector de obreros.

Por ello, surge la inquietud de analizar cómo estos factores fueron determinantes para que los trabajadores de serenazgo, en la Municipalidad Provincial de Cusco, durante el periodo 2015 - 2018, hayan sido contratados bajo un régimen que no les corresponde, es decir, en el Contrato Administrativo de Servicios – CAS, siendo amparados por el régimen de la actividad privada - D. Leg. N° 728.

## **1.2. Formulación del Problema**

### **1.2.1. Problema general**

¿Cómo los factores jurídicos y políticos incidieron en la contratación del personal de serenazgo, bajo los alcances del D. Leg N° 1057, durante el periodo 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial de Cusco?





### **1.2.2. Problemas específicos**

1. ¿Cuáles fueron los factores jurídicos que incidieron en la contratación del personal de serenazgo, bajo los alcances del D. Leg N° 1057, durante el periodo 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial de Cusco?
2. ¿Cuáles fueron los factores políticos que incidieron en la contratación del personal de serenazgo, bajo los alcances del D. Leg N° 1057, durante el periodo 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial de Cusco?

## **1.3. Justificación de la investigación**

### **1.3.1. Conveniencia**

Es conveniente realizar la presente investigación debido a que el problema en cuestión permitirá tener una visión amplia de los factores que incidieron en la incorrecta contratación del personal de serenazgo dentro de los alcances del D. Leg. N° 1057.

### **1.3.2. Relevancia social**

La presente investigación tiene relevancia social en vista de que pretende analizar qué factores influyeron para que el personal de serenazgo no goce de derechos laborales que por ley les pertenecen, así también se intentará informar sobre la vulneración de la cual están siendo pasibles.

### **1.3.3. Implicancias prácticas**

Con la presente investigación buscamos identificar cuáles fueron los factores que, durante estos años, predominaron en la contratación del personal de serenazgo en la Municipalidad Provincial de Cusco.

### **1.3.4. Valor teórico**

La presente investigación constituirá un antecedente con aporte teórico sobre el tema en cuestión, es decir con el desarrollo de esta tesis se maximizará la escasa información que existe en relación al régimen laboral de los serenos.



### **1.3.5. Utilidad metodológica**

Porque a través de este proceso de investigación se nos permitirá llegar a un resultado deseado, concluyendo así identificando cuáles son los factores incidentes en la contratación de los serenos.

## **1.4. Objetivos de la investigación**

### **1.4.1. Objetivo general**

Conocer cómo los factores jurídicos y políticos incidieron en la contratación del personal de serenazgo, bajo los alcances del D. Leg. N° 1057, durante el periodo 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial de Cusco.

### **1.4.2. Objetivos específicos**

1. Determinar cuáles fueron los factores jurídicos que incidieron en la contratación del personal de serenazgo bajo los alcances del D. Leg. N° 1057, durante el periodo 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial de Cusco.
2. Determinar cuáles fueron los factores políticos que incidieron en la contratación del personal de serenazgo bajo los alcances del D. Leg. N° 1057, durante el periodo 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial de Cusco.

## **1.5. Delimitación del estudio**

### **1.5.1. Delimitación espacial**

La presente investigación se desarrolló en la Municipalidad Provincial del Cusco, en la Sub Gerencia de Seguridad Ciudadana.

### **1.5.2. Delimitación temporal**

Para la presente investigación, se recolectaron datos del periodo comprendido del 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial del Cusco.



## CAPITULO II: MARCO TEÓRICO

### 2.1. Antecedentes de la investigación

#### 2.1.1. Antecedentes Nacionales

##### **Antecedente Nacional 1°**

El primer antecedente de nuestra investigación lo constituye el “Informe Legal N° 206-2010-SERVIR/GG-OAJ”. La Autoridad Nacional del Servicio Civil, a través del jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica, Manuel Mesones Castelo, arribó a las siguientes conclusiones:

- i. Los trabajadores municipales que brindan servicios de vigilancia tienen la condición de obreros, y como tales están sujetos al régimen laboral de la actividad privada, según la Ley Orgánica de Municipalidades vigente, Ley N° 27972.
- ii. En diversos pronunciamientos que el Tribunal Constitucional ha emitido a propósito de acciones de amparo, sosteniendo que el régimen laboral de vigilantes al servicio de Municipalidades es el de la actividad privada, precisamente, por ser obreros.

##### **Antecedente Nacional 2°**

El segundo antecedente de la presente investigación lo constituye el “Informe Legal N° 348-2011-SERVIR/GG-OAJ”. La Autoridad Nacional del Servicio Civil, a través del jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica, Manuel Mesones Castelo, quien llegó a las siguientes conclusiones:

- i. Se ha concluido que "los trabajadores obreros de las entidades edilicias que desarrollan actividades permanentes se encuentran comprendidos en el régimen laboral de la actividad privada. En consecuencia, su incorporación al servicio, vía contratación, se efectúa en el marco de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral".
- ii. Se concluye que los obreros al servicio de los gobiernos locales se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada, no resultando conveniente su contratación bajo el régimen laboral especial



de contratación administrativa de servicios, por cuanto ello implicaría desconocer la evolución que ha tenido la regulación normativa municipal sobre el régimen laboral de dichos servidores.

### **Antecedente Nacional N° 3**

El tercer antecedente de nuestra investigación lo constituye la Casación Laboral N° 7945-2014-CUSCO que lleva como sumilla “EL RÉGIMEN LABORAL DE LOS OBREROS MUNICIPALES ES EL DE LA ACTIVIDAD PRIVADA; EN CONSECUENCIA, NO PUEDEN SER CONTRATADOS BAJO EL RÉGIMEN ESPECIAL DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS”. Donde la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República en fecha 07 de noviembre del 2016, en su cuarto considerando establece lo siguiente:

- i. Se puede apreciar que la propia Autoridad Nacional del Servicio Civil, ha concluido que los trabajadores que tienen la condición de obreros municipales, solo pueden ser contratados bajo el régimen laboral de la actividad privada y que en ningún caso podrán ser contratados bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios, ya que incorporarlos bajo dicho régimen se estaría desconociendo la evolución de las normas que regulan la protección de trabajo de los obreros municipales.
- ii. Esta Suprema Sala adopta como criterio de interpretación de los alcances del artículo 37° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, el siguiente: Los trabajadores que tienen la condición de obreros municipales se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada regulado 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.



#### **Antecedente Nacional N° 4**

El cuarto antecedente de nuestra investigación lo constituye la tesis que lleva como título “RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS LABORALES DEL TRABAJADOR DE SERENAZGO Y SUS IMPLICANCIAS EN EL RÉGIMEN DE LA ACTIVIDAD PRIVADA DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728”. El autor, William David Rojas Medrano, quien presentó dicha investigación en el año 2017, para optar el título profesional de Abogado, quien arribó a las siguientes conclusiones:

- i. El Contrato Administrativo de Servicios (CAS). D. Leg. N° 1057 y su reglamento, ha proveído ciertos beneficios sociales para los servidores públicos del serenazgo, estos han sido determinados en forma diminuta en comparación de los derechos reconocidos por el Decreto Legislativo N° 728, donde está la igualdad del sereno.
- ii. En nuestra Investigación hemos planteado y determinado que el servidor público del serenazgo (sereno) es beneficiario del Decreto Legislativo N° 728 por darse la condición y estar sujeto, dentro del artículo 37° de la Ley Orgánica de Municipales - Ley N° 27972 la cual establece que: “Los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública, conforme a Ley. Los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen”.

## **2.2. Bases teóricas**

### **2.2.1. El contrato de trabajo**

#### **A. Alcances conceptuales del contrato de trabajo**

Como bien sabemos, el contrato como tal, sigue los lineamientos de lo establecido en el artículo 140 del Código Civil donde es este “un acto jurídico cuya manifestación de voluntad de las partes crea, regula, modifica o extingue una relación jurídica, asimismo este acto jurídico exige la necesidad de tener ciertos elementos de validez como son, el agente capaz, objeto física y



jurídicamente posible, un fin lícito y por último el cumplimiento de las formalidades prescritas por ley” (p. 127).

Estos requisitos son aplicables para todo tipo de contratos, incluido el laboral, debido a que en todo contrato debe evidenciarse que las partes cuentan con capacidad de discernimiento, y estas deben cumplir con prestaciones viables, siguiendo las formalidades requeridas (Gonzales & Tarazona, 2017, p. 27).

Dicho esto, se puede deducir, que el contrato de trabajo es aquel que vincula legalmente a dos partes, en el caso laboral, por un lado, la empresa y por el otro, el trabajador. Este tiene como propósito brindar protección y seguridad jurídica a cada una de ellas ya que en dicho contrato se establece los términos y condiciones de la relación laboral, así como los derechos y obligaciones de ambos.

Sobre el particular, la Casación Laboral N° 119040-2015 Lima, expone en su décimo considerando lo siguiente: “El contrato de trabajo presupone el establecimiento de una relación permanente entre el empleador y el trabajador, en virtud del cual este se obliga a prestar servicios en beneficio de aquel de manera continua y permanente, cumpliendo un horario de trabajo. Asimismo, el contrato de trabajo da origen a un vínculo laboral, el cual genera y regula un conjunto de derechos y obligaciones para las partes, así como las condiciones dentro de las cuales se desarrollará dicha relación” (p.27).

De lo anterior se desprende que, mediante el contrato de trabajo es un acto por el cual tanto trabajador como empleador mantienen un nexo ininterrumpido por el periodo de vigencia del contrato.

Toyama M. (2015) señala que: “El contrato de trabajo es un acuerdo de voluntades entre el trabajador y el empleador para la prestación de servicios personales y subordinados bajo una relación de ajenidad (servicios subordinados prestados para otra persona). El acuerdo podrá ser verbal o escrito, expreso o tácito, reconocido o asimilado por las partes” (p.65).



Por ende, se puede definir al contrato de trabajo como aquel que establece las relaciones que existen entre una empresa y sus trabajadores, así entonces en el contrato se detallan las condiciones por las que un trabajador se compromete a realizar un determinado trabajo bajo la dirección de un empleador o empresario a cambio de una retribución o sueldo.

Domínguez (2015) señala: “El contrato de trabajo es uno de Derecho Privado pero sumamente regulado, la razón de dicha regulación exhaustiva (que involucra muchas normas imperativas y derechos irrenunciables) es la necesidad de proteger al trabajador, que en el común de los casos está en situación de desventaja frente a los empleadores; tanto al negociar, como al celebrar y ejecutar el contrato” (p.27).

De ahí que del contrato de trabajo surja una gran cantidad de obligaciones para las partes intervinientes. La necesidad de tutela del trabajador justifica además el control que ejerce la autoridad administrativa sobre el cumplimiento de las obligaciones mencionadas, principalmente por parte del empleador.

Así entonces podemos concluir que, el Derecho Privado genera al contrato laboral y así ambos buscan que lo trabajadores (que generalmente se encuentran en condiciones desfavorables) consigan una protección legal.

## **B. Tipos de contrato de trabajo**

### **- Contrato a plazo indeterminado**

Cuando nos referimos a plazo indeterminado, significa que este tipo de contrato “se celebra sin establecerse cuando terminarán, ya que tienen una fecha de inicio, pero no una fecha de culminación, perdurando en el tiempo hasta que se produzca una causa justificada que ponga fin a la relación. La naturaleza de este tipo de contratación viene representada por la tendencia de la estabilidad” (Gonzales & Tarazona, 2017, p. 32).

Se infiere que el tiempo es el eje principal de este contrato, cuya duración está arraigado a la estabilidad y la permanencia, así también el trabajador tendrá la garantía de realizar sus actividades laborales de manera continua e indefinida, para las que fue contratado. Así como



mencionan los referidos autores, se tiene definido cuándo comienza más no cuando termina el vínculo laboral.

Así también, es necesario especificar las características de este contrato, las cuales son las siguientes:

- Tienen fecha de inicio, mas no de culminación (a excepción de encontrarse frente a casos de despido justificado, cese por límite de edad o muerte del trabajador).
- Pueden ser celebrados en forma verbal o escrita
- Constituye la regla de la contratación laboral, esto debido a lo señalado por el artículo 4 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, que menciona que “en toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado”. Al mismo tiempo, el artículo 23 Inc. 2 de la Nueva Ley Procesal del Trabajo menciona lo siguiente: “Acreditada la prestación personal de servicios, se presume la existencia de vínculo laboral a plazo indeterminado, salvo prueba en contrario”. Solo puede resolverse si media causa justa determinada por ley (p.7).

Si bien el Derecho del Trabajo va a inclinarse hacia la contratación de personal por tiempo indeterminado (lo que le proporciona al trabajador un mayor grado de estabilidad en el empleo), no ocurre lo mismo con el empleador, ya que éste se inclinará más por la contratación temporal, debido a que le genera menos costo y la adaptabilidad de la empresa a las condiciones del mercado.

### **C. Elementos esenciales del contrato de trabajo**

El contrato de trabajo para existir como tal necesita de ciertos elementos indispensables que harán que el contrato se formalice dentro de una relación laboral.





Al respecto, el Expediente N° 04755-2007-PA/TC define al contrato de trabajo haciendo un especial énfasis en sus elementos de la siguiente manera: “El contrato de trabajo presupone el establecimiento de una relación laboral permanente entre el empleador y el trabajador, en virtud de la cual el trabajador se obliga a prestar servicios al empleador de manera personal y directa a cambio de una remuneración. El vínculo de subordinación jurídica implica que el trabajador debe prestar servicios bajo la dirección de su empleador, el cual tiene facultades para normar reglamentariamente las laborales, dictar ordenes necesarias para la ejecución de las mismas (...)” (p.4).

Como podemos observar, en una relación laboral, el trabajador siempre se encontrará subordinado a los mandatos del empleador lo cual quiere decir que el primero se encuentra en el deber de cumplimiento respecto del segundo.

- **Prestación personal de servicios**

Se configura cuando una persona natural (trabajador) brinda sus servicios y fuerza de trabajo de manera directa y personal, para una persona, natural o jurídica (empleador) siendo el fin principal del trabajador, conseguir una retribución por su labor.

Como bien sabemos, el contrato de trabajo involucra la actividad de un trabajador presta sus servicios al empleador, a razón de ello, la Ley de Productividad y Competitividad Laboral establece que: “En este tipo de contratos laborales, los servicios deben ser prestados de forma personal y directa por el trabajador como persona natural” (p.7).

Así también Neves (2009) menciona que:

- El trabajador es una persona natural. - el trabajador deberá ser siempre una persona natural, a diferencia de lo que sucede con el empleador, que tiene la potestad de ser una persona natural o jurídica.
- Prestación directa y personal del servicio. - Donde el trabajador como persona natural, debe prestar sus servicios de manera personal, no existiendo de por medio la asistencia (a ello existe una excepción,



donde la misma ley establece que no se perderá la calidad de prestación de servicio personal cuando el trabajador es ayudado por familiares directos que dependan de él), por otra parte, tampoco se acepta que el trabajador transfiera su actividad ya sea en todo o en parte a un tercero (p. 24).

De aquí se deriva que el trabajador siempre será una persona natural, mientras que el empleador podrá ser tanto una persona natural como jurídica en cualquiera de sus formas asociativas.

#### - **Subordinación**

Esta se presenta en el vínculo jurídico existente entre el trabajador y el empleador en virtud del cual el primero ofrece su actividad al segundo confiriéndole el poder de conducirla. Es el empleador quien tiene el poder de mando y el trabajador quien tiene el deber de obediencia.

El empleador tendrá ciertas atribuciones especiales que se reflejarán en el poder de dirección, estas atribuciones son las de dirigir, fiscalizar y sancionar al trabajador las cuales deberán enmarcarse dentro de los criterios de razonabilidad y teniendo en cuenta las necesidades del centro de trabajo (Beltrán, 2015, p.39).

El empleador puede dirigir, fiscalizar y sancionar al trabajador. Como bien lo menciona Vargas (2015): “El poder de dirección se limita a la capacidad laboral de trabajador y no se refiere a su persona que es el límite más claro. De invadir esa esfera, caería en el ejercicio irregular del derecho. Es un vínculo jurídico entre el deudor y el acreedor del trabajo, en virtud del cual el primero le ofrece su actividad al segundo y le confiere el poder de conducirla. Sujeción, de un lado, y dirección, del otro (p. 18).

Entonces la subordinación es su elemento distintivo por excelencia del contrato de trabajo, no se configura una relación laboral sino se demuestra la presencia de la subordinación del prestador del servicio con respecto a la persona que lo contrató



De igual forma Toyama M. (2008) define la subordinación como un “elemento determinante para establecer la existencia de un vínculo laboral, ya que constituye la matriz distintiva entre el contrato de trabajo y un contrato de locación de servicios. De este modo, la subordinación o dependencia consiste en el sometimiento al trabajador al poder de organización y disciplina del empresario” (p.221).

Esto indica que el elemento predominante del contrato laboral, que lo diferencia de otro tipo de contrato, es la subordinación donde obviamente el trabajador se somete al poder de dirección del empleador.

Visto desde la misma perspectiva, la Casación N° 11821-2015-Lima, emite su pronunciamiento respecto al tema, donde en su quinto considerando señala que: “El elemento diferenciador del contrato de trabajo respecto al contrato de locación de servicios es la subordinación del trabajador frente a su empleador, lo cual le otorga a este último la facultad de dar órdenes, instrucciones o directrices a los trabajadores con relación al trabajo para el que se les contrata (ejercicio del poder de dirección), así como la de imponerle sanciones ante el incumplimiento de sus obligaciones de trabajo (poder sancionador o disciplinario)” (p.3).

De lo mencionado por la Casación, se puede desprender que la subordinación se verá reflejada en la facultad de dirección, que son órdenes verbales o escritas respecto de las funciones y responsabilidades asignadas por el empleador al trabajador. Por otro lado, la sanción que también es un modo de subordinación, implica una amonestación, incluso despido si el empleador verifica que el trabajador incumple una orden, función o responsabilidad inherente a su cargo.

En conclusión, a razón de este elemento, el trabajador le da al empleador el poder de conducirlo o direccionarlo, este poder se concreta por ejemplo en “el cumplimiento de un horario y jornada de trabajo, uniformes, existencia que demuestren cierta sumisión o sujeción a las directrices que se dictan en la empresa, imposición de sanciones disciplinarias, sometimiento a los procesos disciplinarios aplicables al



personal dependiente, comunicaciones indicando el lugar y horario de trabajo o las nuevas funciones, entre otros” (Toyama M., 2015 p. 68).

#### - **Remuneración**

Es aquella retribución otorgada en el Contrato de Trabajo que se deduce en el pago que corresponde al trabajador por la puesta a disposición de su actividad a un tercero, en este caso, al empleador.

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobada por Decreto Supremo N° 003-97-TR: “Constituye remuneración, para todo efecto legal el íntegro de lo que el trabajador recibe por sus servicios, en dinero o en especie, cualesquiera que sean la forma o denominación que se le dé. Siempre que sea de su libre disposición” (p.7).

Lo que específicamente nos menciona este artículo es que no importa cómo se realice la remuneración, sino que debe ser efectiva. Asimismo, la remuneración puede ser en dinero o en especies, como, por ejemplo, tickets, cursos de formación, uso de vehículo de la empresa, etc.

Así también, Vargas (2015) refiere que: “El salario es para el empresario, el precio del trabajo, y en justicia conmutativa no puede ser más que el equivalente del esfuerzo y del rendimiento. El salario es para el trabajador un medio de vida, pero no solo medio de vida escueto, de vida biológica, que cubra los costos de producción del trabajador, sino un medio de vida calificado, en cuanto que ha de cubrir las necesidades de una vida libre, es decir de una vida personal y familiar, moral y digna” (p.19).

En relación a ello, como refiere el autor el salario no podrá exceder los límites de lo que representa el rendimiento del trabajador. Por otro lado, el salario constituye la base para que el trabajador pueda acceder a una vida sostenible; siendo la remuneración un apoyo económico para el desenvolvimiento cotidiano.



Entonces, queda claro que la remuneración se origina dentro de una relación laboral, por lo tanto, es consecuencia de haber realizado un trabajado efectivo para que así el trabajador pueda cubrir sus necesidades personales.

### 2.2.2. Principios del Derecho Laboral

Los principios se tienen definidos como reglas o pautas que dirigen una materia específica, en este caso la materia laboral; estos principios tienen la finalidad de amparar la dignidad del trabajador y protegerlo de posibles actos autoritarios de parte del su empleador, además, estos principios servirán para mantener el sistema legal implantado por el legislador.

Para Plá (1998) los Principios del Derecho del Trabajo son “líneas directrices que informan algunas normas e inspiran directa o indirectamente una serie de soluciones por lo que pueden servir para promover y encauzar la aprobación de nuevas normas, orientar la interpretación de las existentes y resolver los casos no previstos” (p.14).

De igual forma, Vásquez (1986) menciona que, los principios laborales “constituyen directivas que inspiran el sentido de las normas laborales, de acuerdo a criterios distintos a los que se dan en otras ramas jurídicas. Aquellas operan a modo de líneas fundamentales e informadoras que inspiran en forma directa soluciones que sirven, ya no solo para la sanción sino también para la interpretación de la norma y para la resolución de los casos” (p.70).

Al respecto, nos queda claro que los principios, en materia laboral, siempre establecen una orientación en el ordenamiento jurídico en este caso, en las normas laborales. Entonces, bajo supuestos de vacíos legales, los principios son aquellos que ayudan a solucionar aquellas situaciones no previstas por el legislador.

#### - Principio protector

En cuanto al origen de este principio, claramente parte del supuesto de que, dentro de las relaciones laborales, es el trabajador la parte más débil



frente al empleador, por lo que siempre será necesaria la protección legal para evitar arbitrariedades en su contra.

Este principio también es conocido como principio tuitivo, tiene su fundamento en la desigualdad de posiciones que existe entre el trabajador y el empleador, tomando en cuenta la subordinación que ejerce este último sobre el primero, como se puede ver en diferentes circunstancias de las relaciones laborales siempre se encontrará una incompatibilidad en cuanto a la categoría de las partes. Es decir, este principio fundamentalmente tiene el objetivo central de tutelar y proteger a la parte más débil de toda relación laboral y así lograr una igualdad sustantiva y real entre las partes.

Así también lo ha conceptualizado Plá (2000) cuando menciona que: “En las relaciones individuales de trabajo, nos encontramos ante el principio protector o de protección, que se refiere al criterio fundamental que orienta al derecho laboral, ya que éste, en lugar de inspirarse en un propósito de igualdad, responde al objetivo de establecer un amparo preferente a una de las partes: el trabajador” (p.38).

En efecto, es importante resaltar lo señalado por Arévalo (2008) quien menciona que: “inspiradas en el principio protector las normas laborales buscan evitar la prevalencia unilateral, de quien tiene el poder económico por su calidad de propietario o poseedor de los medios de producción, sobre quien solo es dueño de su fuerza de trabajo y está en la necesidad de procurarse un ingreso que le permita subsistir conjuntamente con las personas que dependen de él” (p.8).

En otras palabras, el trabajador quien es la parte más vulnerable dentro de la relación laboral y que solamente se apoya en su fuerza de trabajo, es objeto de protección de este principio, todo ello a razón de que la base de este principio es nivelar cualquier distinción que puede existir entre empleador y trabajador. En el caso concreto, se ve claramente que los serenos municipales son objeto de protección frente al poder que emana la Municipalidad.

Por otro lado, veremos que este principio tiene como manifestación a:



### **El In dubio Pro Operario:**

Tal como refiere Toyama M. (2015), este componente del principio protector “ha sido elevado a la categoría de principio por nuestra Constitución Política del Estado”; referencia que la podemos encontrar en el Art. 26 específicamente en el numeral tercero, entonces este es un principio que en caso de existir duda de una norma se interpretará a favor del trabajador.

Será aplicable para resolver un conflicto, mediante la norma más favorable o cuando retengamos algún tipo de ventaja alcanzada a través de la condición más beneficiosa.

Paredes (2018) señala que: “Para la plena aplicación de este principio laboral, se exige las siguientes situaciones fácticas: Que haya duda y que esta duda recaiga sobre el alcance (ámbito subjetivo) o contenido (ámbito objetivo) de una norma” (p.195).

Respecto a la primera condición, Plá (2000) señala que: “Solo cabe aplicarla cuando realmente una norma pueda ser interpretada de diversas maneras, es decir cuando hay una verdadera duda. No se trata de corregir la norma, ni siquiera de integrarla, solo cabe utilizarla cuando existe una norma y únicamente para determinar el verdadero sentido dentro de varios posibles” (p.61).

En referencia a la segunda condición “el principio in dubio pro operario no actuará cuando la duda se refiere a hechos (incluyendo a la costumbre, que debe ser probada por quien alega) sino a la norma”. Esta última afirmación, admite excepciones cuando están expresamente previstas en la normativa, lo que suele ocurrir en el ámbito procesal laboral, en lo específicamente referido a la carga de la prueba.

En otras palabras, el indubio pro operario, es un principio que tiene la virtud de proteger a la parte más débil (el trabajador) ya que, en cuestiones de duda es el juez quien debe aplicar la norma más favorable o la norma más beneficiosa al trabajador y disminuir las condiciones desfavorables en



las que pueda incurrir el trabajador, es por ello que, el VI Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral y Previsional dispuso que el régimen aplicable a los serenos municipales establece el régimen del obrero municipal.

- **Principio de Primacía de la realidad**

Este principio se enmarca dentro de aquellos casos incompatibles cuando ocurre en la realidad y los que se plasma en los documentos; en esos casos se debe dar prevalencia a lo que surge en la práctica. Para este principio es relevante establecer la existencia o no de una relación laboral y con ello se intenta proteger el vínculo laboral (Silva, 2019, p.1).

En efecto, el principio de primacía de la realidad contempla el hecho fáctico, es decir, las situaciones que atraviesa el trabajador dentro de su centro de labor, dejando de lado los documentos que puedan encubrir dicha realidad situacional.

Arévalo (2008) menciona que “Por aplicación de este principio, los documentos donde conste la celebración de contratos civiles, mercantiles o de cualquier otra naturaleza no tienen más que un valor probatorio de presunción el que pueden perderlo, si al verificarse lo ocurrido en la práctica se demuestra que la suscripción de dichos documentos ha servido para un fraude o simulación orientados a eludir el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la legislación laboral” (p.8). En este caso se deberá declarar la existencia de un contrato de trabajo y reconocer al trabajador los derechos que le corresponden con arreglo a ley

En diversas situaciones se ve que algunas empresas utilizan contratos que no son de naturaleza laboral para ocultar vínculos laborales, sin embargo, se debe tener en cuenta, que aquellos documentos que ayudan a disimular tal simulación no deben ser valorados como pruebas verídicas hasta la constatación de la realidad.

Por su parte, Rojas (2017) señala que hay diversas formas de presentarse este Principio:





- Cuando aparezcan conjuntamente los tres elementos del contrato, es decir: prestación personal del servicio, la subordinación y la remuneración, se podrá determinar que innegablemente existe un contrato de trabajo.
- Si, por ejemplo, en el caso de la desnaturalización de una locación de servicios (que comúnmente se utiliza para prevenir gastos de contribuciones a la seguridad social de los beneficios sociales) ya existiría una forma de subordinación, por ende, ya existiría una vinculación laboral por primacía de la realidad (p.56).

El Tribunal Constitucional ha mencionado que deben darse las siguientes consideraciones: “Control sobre la prestación desarrollada o del modo que esta se ejecuta. la labor fue realizada dentro de un horario determinado, la labor fue de cierta duración y continuidad, entrega de accesorios y materiales a la demandante para la ejecución de la labor, sueldo de remuneraciones a la demandante y reconocer, de sus beneficios de su labor, los descansos anuales, las gratificaciones y los descuentos de sus CTS para los sistemas de pensiones y de salud” (p.48).

De lo expuesto por el Tribunal Constitucional se verifica que, en el caso concreto, la demandante realizó laborales que acreditaban su subordinación frente al empleador.

Entonces, este principio será aplicable cuando la realidad de los hechos prevalezca sobre aquellos documentos o apariencias que pretendan disfrazar una relación laboral. Sobre el particular, no hay duda que el sereno municipal al realizar trabajo de carácter manual, debe ser contratado bajo el régimen de la actividad privada, dejando de lado el contrato administrativo de servicios, el cual fue utilizado para encubrir dicha relación laboral.

#### - **Principio de irrenunciabilidad de derechos**

Este principio, tal como menciona Ferro (2009), tiene por finalidad preservar aquellos derechos laborales que la Constitución otorga al trabajador, de modo que, si el trabajador renunciara a sus derechos, este



principio invalidaría dichos actos de disposición por cuanto aquellos derechos reconocidos por las leyes nacionales o convenios por pactos colectivos tienen carácter irrenunciable (p.345)

Igualmente, Arévalo (2008), señala que: “El principio de irrenunciabilidad niega validez jurídica a todo acto del trabajador que impide una renuncia a sus derechos laborales, constituyendo una limitación a la autonomía de la voluntad. Este principio busca evitar que el trabajador urgido por la necesidad de conseguir o continuar con un empleo acepte la imposición por parte del empleador de determinadas condiciones lesivas a sus derechos laborales, haciendo ilusoria la protección que la legislación laboral le concede. Esta protección también se extiende a los trabajadores cuyo vínculo se ha extinguido. (...) es necesario destacar que el principio de irrenunciabilidad opera siempre que exista una manifestación expresa del trabajador de abandonar un derecho a través de una decisión unilateral, sea por desconocimiento o por falta de capacidad negociadora” (p.175).

De lo anterior, se desprende que, muchas veces el empleador actúa de mala fe, imponiendo una limitación respecto de los derechos laborales que posee el trabajador, es decir, lo obliga a desistir de la protección de los derechos laborales que por ley le corresponde, aprovechando la necesidad del trabajador. Por otro lado, este principio se aplica también a los trabajadores que ya no tienen un nexo laboral con el empleador.

Así también Tribunal Constitucional tiene una concepción semejante plasmada en la sentencia recaída en el Expediente N°0008-2005-AI/TC; fundamento 24, cuando menciona que este principio: “Hace referencia a la regla de no revocabilidad e irrenunciabilidad de los derechos reconocidos al trabajador por la Constitución y la ley (...). En ese sentido, de conformidad con lo establecido en el artículo V del Título Preliminar del Código Civil, la renuncia a dichos derechos sería nula y sin efecto legal alguno. Así, conforme se desprende de lo previsto en el inciso 2) del artículo 26° de la Constitución, la irrenunciabilidad sólo alcanza a aquellos “(...) derechos reconocidos por la Constitución y la ley”. No cubre, pues, a



aquellos provenientes de la convención colectiva de trabajo o la costumbre. Por otro lado, debe precisarse que un derecho de naturaleza laboral puede provenir de una norma dispositiva o taxativa. En ese contexto, la irrenunciabilidad es sólo operativa en el caso de la segunda (...) la norma taxativa es aquella que ordena y dispone sin tomar en cuenta la voluntad de los sujetos de la relación laboral. En ese ámbito, el trabajador no puede “despojarse”, permutar o renunciar a los beneficios, facultades o atribuciones que le concede la norma. (...). La irrenunciabilidad de los derechos laborales proviene y se sujeta al ámbito de las normas taxativas que, por tales, son de orden público y con vocación tuitiva a la parte más débil de la relación laboral” (p.21).

Por ende, se debe tener en claro que este principio operará en razón de los derechos del trabajador, sin embargo, solo amparará a aquellos que tienen por fuente a la Ley mas no a los convenios colectivos, este precepto indica que el trabajador no puede renunciar a sus derechos porque de hacerlo así no se reflejaría el objetivo de las leyes sociales y laborales que no es otra cosa que el trabajo se preste en condiciones apropiadas a la dignidad humana. En adición también se tiene la idea de que este principio centra principalmente en el carácter intangible del contenido de las normas los cuales son mecanismos imperativos de protección del trabajador (Pacheco, 2011, p.6).

En adición a ello, es la Municipalidad Provincial del Cusco, la que, de alguna manera, contraviene este principio haciendo que los trabajadores renuncien de forma indirecta a sus derechos laborales correspondientes a la actividad privada.

#### - **Principio de Continuidad**

“Este principio determina que el contrato tenga una presunción de plazo indeterminado o que el contrato sea concebido de tracto sucesivo, en un vínculo de duración prolongada en el tiempo, entre el empleador y el trabajador, conocida también como el principio de permanencia o estabilidad. Ese principio configura la solidez del contrato y a las



circunstancias que en el proceso de duración puedan alterar el carácter de indeterminado; por ello, se tiene la prerrogativa de que del trabajador laborará mientras quiera, mientras pueda y mientras exista la fuente de trabajo, a excepciones que existan limitaciones legítimamente relacionadas a la duración del empleo o su terminación por causas específicas” (De los Heros, 2009, p.283).

“El principio de continuidad parte de la base que el contrato de tracto sucesivo que no agota con una sola prestación, sino que tiene vocación de continuidad en el tiempo. Este principio busca la conservación del vínculo laboral en beneficio del trabajador hasta que surja una causal prevista por ley que origine su extinción” (Arévalo, 2008, p. 135).

A pesar de que existan determinadas circunstancias que pueden ser motivo del fin de la relación laboral, como pueden ser los cambios o transformaciones laborales, la sucesión laboral, la figura de nulidades o incumplimientos, la interrupción de la relación laboral o por último los despidos arbitrarios o cualquier otro similar; este principio tiene que ver con la vitalidad de dicha relación laboral. En ese entender, este principio encuentra un mayor sentido en otorgar seguridad laboral, esa seguridad se evidenciará en los beneficios que se otorgan al trabajador en cuanto a desarrollo personal y familiar; así también, será beneficioso para el empleador toda vez que este tendrá una proyección económica y social.

Siguiendo la línea de Pla (1978), existen alcances de este principios los cuales son: “Preferencia por los contratos de duración indefinida, amplitud para la admisión de transformaciones de los contratos y la facilidad para mantener el contrato a pesar de los incumplimientos o nulidades en que se haya incurrido” (p.100).

Por lo que, este principio nos habla exclusivamente de la atribución que le da el Derecho laboral a una relación de trabajo como una de larga duración como es el caso de las labores que realizan el personal de serenazgo quienes, al brindar el servicio de seguridad ciudadana, estos no pueden catalogarse como una labor de corta prestación.



### 2.3. Marco conceptual

#### **Labor disuasiva**

Es una estrategia usada por el personal de serenazgo a fin de hacer desistir al adversario de cualquier acción que pretenda ejecutar generalmente en delitos contra el patrimonio como hurtos y robos en beneficio de la seguridad ciudadana.

#### **Labor preventiva**

Es un conjunto de medidas utilizadas por el personal de serenazgo destinadas a controlar la incidencia de delitos en una determinada circunscripción.

#### **Obrero municipal**

Son aquellos trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada que prestan servicios subordinados a la Municipalidad.

#### **Patrullaje**

Es una operación realizada por el personal de serenazgo consistente en vigilar las calles de un territorio a fin de prevenir la ocurrencia de hechos delictivos.

#### **Régimen laboral**

Es un conjunto de normas que regulan los derechos y deberes que corresponden a los trabajadores y empleadores, el cual se subdivide en general y especial.

#### **Sereno**

Es un oficial que desarrolla plenamente las funciones públicas de seguridad y vigilancia. Posee autonomía funcional en el ámbito de su jurisdicción. Es una policía preventiva, administrativa y de presencia al beneficio del ciudadano (Heredia Gobierno Local).

#### **Serenazgo**

Es el servicio que brindan las Municipalidades Provinciales y Distritales en su jurisdicción en el área de seguridad ciudadana, que incluye vigilancia pública y



apoyo de emergencias, mediante los efectivos serenos debidamente formados (Rojas, 2017, p. 54).

## 2.4. Hipótesis de trabajo

### 2.4.1. Hipótesis general

Los factores jurídicos y políticos incidieron en la contratación del personal de serenazgo, bajo los alcances del D. Leg. N° 1057, durante el periodo 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial del Cusco, haciendo que el reconocimiento como obrero se vea afectado y por ende se vulneran todos los derechos ganados como tales dentro del régimen de la actividad privada regulado por el D. Leg. N° 728.

### 2.4.2. Hipótesis específicas

1. Los factores jurídicos que incidieron en la contratación del personal de serenazgo, bajo los alcances del D. Leg. N° 1057, durante el periodo 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial del Cusco, fueron: la inaplicabilidad de las normas, desconocimiento de derechos laborales y los vacíos legales.
2. Los factores políticos que incidieron en la contratación del personal de serenazgo, bajo los alcances del D. Leg. N° 1057, durante el periodo 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial del Cusco, fueron: la afinidad política, las políticas inadecuadas y la mala distribución presupuestal.

## 2.5. Categorías de estudio

CATEGORÍAS TEMÁTICAS	SUBCATEGORÍAS
<p><b>Categoría 1°</b> <b>El contrato de trabajo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alcances conceptuales del contrato de trabajo</li> <li>- Tipos de contrato de trabajo</li> <li>- Elementos esenciales del contrato de trabajo</li> <li>- Principios del Derecho Laboral</li> </ul>



---

<b>Categoría 2°</b> <b>El servicio de serenazgo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Nociones generales del personal de serenazgo</li><li>- El servicio de serenazgo en la Municipalidad Provincial de Cusco</li><li>- Alcances conceptuales del personal de Serenazgo</li><li>- Funciones del personal de serenazgo</li><li>- Perfil del personal de serenazgo</li><li>- Régimen laboral del personal de serenazgo</li></ul>
<b>Categoría 3°</b> <b>El Decreto Legislativo N° 728</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Definición de obrero</li><li>- Beneficios sociales</li><li>- Estabilidad laboral</li></ul>
<b>Categoría 4°</b> <b>Alcances del Decreto Legislativo N° 1057</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Naturaleza Jurídica del Contrato Administrativo de Servicios</li><li>- El Contrato Administrativo de Servicios – CAS</li><li>- El personal de serenazgo en relación a sus Contratos Administrativos de Servicios</li></ul>
<b>Categoría 5°</b> <b>Factores que incidieron en la contratación del personal de serenazgo durante el periodo 2015 – 2018</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Municipalidad Provincial del Cusco</li><li>- Gestión del sistema de personal en la Municipalidad Provincial del Cusco</li><li>- Factores Jurídicos</li><li>- Factores Políticos</li></ul>

---



## CAPITULO III. MÉTODO

### 3.1. Diseño metodológico

#### 3.1.1. Tipo de investigación

El presente trabajo de investigación es de tipo descriptivo - explicativo, por lo cual no solo se pretende describir el problema, sino también buscamos explicar cuáles son las causas y consecuencias que originaron el fenómeno estudiado.

Es descriptiva debido a que busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Y explicativa porque está dirigido a responder por las causas de los eventos y fenómenos físicos o sociales. Se enfoca en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta, o por qué se relacionan dos o más variables (Hernández, Fernandez, & Baptista, 2018).

#### 3.1.2. Nivel de la investigación

La presente tesis tiene un nivel de investigación aplicada, porque está dirigida a determinar, a través del conocimiento científico, los medios (metodologías, protocolos y/o tecnologías) por los cuales se puede cubrir una necesidad reconocida y específica (CONCYTEC, 2018).

#### 3.1.3. Enfoque de investigación

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo en razón a que “la investigación cualitativa proporciona profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas”. (Hernández, Fernandez, & Baptista, 2018).





Este enfoque “se fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de seres vivos, el investigador se introduce en las experiencias de los participantes y construye el conocimiento, siempre consciente de que es parte del fenómeno estudiado”. (Hernández, Fernandez, & Baptista, 2018).

### **3.1.4. Tipo de investigación jurídica**

El presente trabajo de investigación es de tipo socio jurídica porque consiste en la captación por parte del investigador de datos aparentemente desconectados, con el fin de que a través del análisis crítico se construyan procesos coherentes de aprehensión del fenómeno y de abstracción discursiva del mismo, para así valorar o apreciar nuevas circunstancias.

## **3.2. Diseño contextual**

### **3.2.1. Escenario espacio temporal**

La presente investigación se desarrolló en la Municipalidad Provincial del Cusco, en la Sub Gerencia de Seguridad Ciudadana, periodo 2015 – 2018.

### **3.2.2. Unidad de estudio**

La presente investigación tiene como unidad de estudio al grupo de individuos denominado personal de serenazgo los cuales reúnen características similares entre si y cumplen con los objetivos de esta investigación.

### **3.2.3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos**

#### **A. Técnicas**

##### **- Entrevista**

Se empleó la entrevista semi-estructurada que se realizó en un ambiente de dialogo o conversación pues habrá un intercambio de vivencias, creencias y pensamientos.

##### **- Recopilación documental**



La presente investigación pretende obtener información mediante el análisis documental (informes, libros, webgrafía).

## **B. Instrumentos**

### **- Guía de entrevista**

En esta investigación se proporcionará un conjunto de preguntas para recoger, procesar y analizar información brindada por los funcionarios de la Municipalidad Provincial de Cusco acerca de cómo el factor jurídico y político incidió en la contratación del personal de serenazgo en el periodo 2015-2018.

### **- Ficha de recolección de datos**

La presente investigación usará dicho instrumento ya que permitirá el registro de información y hará posible el procesamiento de datos que ayudaran a la construcción del marco teórico y su posterior fundamentación de la hipótesis.



## CAPITULO IV: DESARROLLO TEMÁTICO

### 4.1. El servicio de serenazgo

#### 4.1.1. Nociones generales del personal de serenazgo

El servicio de serenazgo fue una actividad que tuvo su antecedente en el Virreynato cuando el Virrey Hurtado de Mendoza, implantó un servicio semejante al del sereno, dicho servicio era realizado por sus guardias personales (debido a un tema presupuestal) en España, conocidos como serenos, para posteriormente instaurarlo en nuestro país.

Cuando se implantó dicho servicio, se establecieron también sus actividades principales: debían obediencia al Virrey, resguardarlo, apoyar en la consecución de la seguridad ciudadana y como retribución a ello percibían sus haberes a través del Cabildo. El Serenazgo llega al Perú junto con los cabildos Municipales fundamentalmente para encargarse del cuidado del vecindario como también del mantenimiento del orden, la solución de controversias y como función especial, el anuncio de las horas nocturnas.

Por otro lado, se evidenció que el sereno era parte del personal municipal prueba de ello, se puede encontrar en la época medieval donde algunas ciudades europeas lo serenos brindaban servicio de seguridad tanto a empresarios como a comerciantes emergentes.

En la época colonial, la ciudad de Lima se dividió en barrios, que tenían como responsables a sus respectivos alcaldes, quienes debían vigilar el orden de sus distritos, fue por ello que el año 1805, por la evidente necesidad de resguardar la seguridad ciudadana fue creado el Cuerpo de Policía de Seguridad cuyos integrantes se denominaron "Serenos", nombre que fuese usado en tiempos virreinales, estos personajes como bien se tiene entendido son los encargados de velar por el bienestar de la población. Así también el agente de seguridad debía vestir un unirme que lo distinguiera como tal.



En el año 1958, el alcalde de San Isidro, al ver que el servicio de serenazgo había desaparecido, propuso restablecer este tipo de servicio con el objetivo de velar por el sistema de seguridad tanto pública como privada, por ello se promulgó el Decreto de Alcaldía para el cobro de Arbitrio por el servicio de serenazgo, haciendo que se constituyera un “Cuerpo Municipal de Patrulla”.

Alberto Andrade, quien fue el alcalde de la Municipalidad de San Isidro, ante los sucesos de inseguridad que venían afectando la seguridad vecinal promulgó un edicto restableciendo el servicio de serenazgo en enero de 1991 sobre el servicio de serenazgo.

Un año más tarde, la Municipalidad de Miraflores, por su parte, siguió esa línea creando un cuerpo de hombres de seguridad denominado “Serenazgo” los cuales tenían el objetivo de combatir la delincuencia en los años 90.

Por ello, la institución del serenazgo, hoy en día, el personal de serenazgo tiene tal importancia en la lucha contra la delincuencia, la protección ciudadana vigilando el orden en todos los distritos y provincias del Perú.

#### **4.1.2. El servicio de serenazgo en la Municipalidad Provincial de Cusco**

La Municipalidad Provincial de Cusco, como órgano gubernamental tiene el propósito de brindar el servicio de seguridad ciudadana para tal fin se ha creado la Sub Gerencia de Seguridad Ciudadana, representando por el cuerpo de serenos los cuales tienen el deber de coadyuvar al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano y a su vez proteger a las personas y sus bienes todo ello en constante contacto con otros órganos públicos como por ejemplo la Policía Nacional del Perú, vecinos organizados y la sociedad civil en su conjunto. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el sereno esta exento de intervenir ante aquellos actos delictivos que puedan suceder, pero si está facultado para dar aviso a la policía.

#### **4.1.3. Alcances conceptuales del personal de Serenazgo**

El Serenazgo es un servicio público municipal de vigilancia y seguridad pública el cual está destinado a brindar servicios de seguridad a la población.



Este organismo ha sido establecido netamente para garantizar y colaborar con los órganos públicos competentes en la protección de personas, bienes, el mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, bajo la jerarquía y el mando autónomo.

“El Serenazgo tiene el compromiso de prestar auxilio, protección, orden, seguridad y una convivencia pacífica de la comunidad. Para cumplir con los objetivos de seguridad para toda la alianza con la Policía Nacional del Perú resulta imprescindible en la planificación y ejecución de las operaciones de patrullaje. El Serenazgo cumple su servicio de diversas formas, ya sea a pie, en bicicleta o motorizados” (Lima, 2019, p.2).

Por consiguiente, la labor que realiza el cuerpo de serenazgo está centrada en la obligación de ofrecer a la población protección, orden y mantenimiento de la paz social.

Así también, el sereno es definido como un guardia de seguridad que realiza sus labores durante el día y la noche. En conclusión, el Serenazgo: “Es una organización municipal creado para apoyar las tareas de seguridad ciudadana cumple un rol importante en el trípole: policía nacional, gobiernos municipales y vecinos organizados para prevenir el delito” (Reserva Activa FFAA, 2011, p.17).

#### **4.1.4. Funciones del personal de serenazgo**

Como todo organismo gubernamental, el Serenazgo se atañe a ciertas funciones las cuales estan establecidas en el Reglamento de Organización y Funciones y en el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad Provincial del Cusco, así también, Reyes (2018), señala cuales son estas funciones y las establece de la siguiente manera:

- a) Observar y cumplir el Reglamento Interno de trabajo y las disposiciones y procedimientos que dicte la Municipalidad conforme a ley.
- b) Realizar el trabajo o labor que le encomienda con responsabilidad, honradez, eficiencia y buena voluntad.



- c) Usar racionalmente y cuidar las instalaciones, maquinaria y equipos que se le entregue.
- d) Tratar cortésmente a las personas con las que tuviera que alternar en el desarrollo de sus funciones.
- e) Guardar respeto y consideraciones a sus directivos, jefes y compañeros de trabajo.
- f) Acatar y cumplir las órdenes que le impartan sus jefes, en razón del trabajo que le sea encomendado.
- g) Realizar el trabajo con sumo cuidado para no poner en riesgo su vida ni la de sus compañeros.
- h) Permanecer en su puesto de trabajo durante la jornada.
- i) Usar correctamente el uniforme y los implementos que se le proporcione en el desempeño de su labor.
- j) Ejecutar operaciones de ronda y patrullaje en general ya sea a pie o en vehículos motorizados en coordinación con la Policía Nacional del Perú.
- k) Supervisar e informar el cumplimiento de las normas de seguridad en establecimientos públicos cualquiera fuera su naturaleza o índole.
- l) Propiciar la tranquilidad, orden, seguridad y convivencia pacífica de la comunidad.
- m) Promover la participación vecinal, rondas urbanas en asunto de Seguridad Ciudadana.
- n) Colaborar y prestar apoyo a los órganos de gobierno local cuando se solicite para ejecución de acciones de su competencia.
- o) Otras acciones que por naturaleza de su función se les encargue (pp.2-3).

Por su parte, Rojas (2017), establece que son funciones y roles del sereno servidor público, las siguientes:

- a) Brindar a los vecinos, seguridad y confianza su labor es preventivo y disuasivo.
- b) Brindar atención y asistencia a las víctimas de los delitos, faltas y/o accidente.
- c) Apoyar en el control y vigilancia de que se dé el cumplimiento emanado del Concejo Municipal, las ordenanzas municipales y otros medios de



información y/o de gestión, en coordinación con las diferentes áreas de la municipalidad.

- d) Brindar protección y seguridad con un patrullaje constante por el sector de su responsabilidad y el apoyo a cualquier acto público, que realiza los vecinos y la municipalidad, garantizando la seguridad de los vecinos.
- e) Intervenir y cooperar como apoyo en discusiones familiares, a solicitud por ellos (p.55).

De lo expuesto por los autores, se concluye que las funciones del serenazgo, más allá de establecido por los instrumentos de gestión de la Municipalidad, es de cooperar y colaborar con todo lo referido a la seguridad ciudadana, para lo cual se necesita de un trabajo conjunto de diferentes organizaciones para que el sereno lleve a cabo su labor.

#### 4.1.5. Perfil del personal de serenazgo

Para poder desempeñar las actividades relacionadas al servicio de seguridad ciudadana, es necesario que el sereno municipal reúna ciertas características y/o aptitudes para poder desarrollar dichas actividades.

Por ello Arbaiza, Lindo, Campins, & Valverde (2017), consideran que el sereno tiene un perfil establecido de acuerdo a las siguientes competencias:

- **Competencias morales.** - Donde son los valores éticos y morales, como la honradez, puntualidad o responsabilidad, los que están involucrados en las actitudes del sereno los mismos que estarán reflejados cuando no se registren antecedentes penales, policiales o judiciales a nombre del sereno.
- **Competencias cognoscitivas.** - Para ello el sereno municipal deberá contar con un coeficiente intelectual promedio o superior, además de tener conocimientos acerca de técnicas de seguridad ciudadana, asimismo este personal no debe ser renuente al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación - TICs.
- **Competencias físicas.** - Las cuales ocupan una relevante importancia, debido a que el sereno debe reunir aptitudes para actuar en cualquier



eventualidad que la labor demande, además de ello es necesario contar con conocimiento de defensa personal.

- **Competencias psicológicas.** - El sereno deberá contar con buena salud mental, exenta de patologías; estos requisitos se basan en la necesidad de superponer el beneficio de la sociedad sobre el interés personal, por ejemplo, la capacidad de reacción frente a discusiones espontáneas entre transeúntes; así también actitud paciente para no reaccionar con violencia ante provocaciones.
- **Competencias sociales.** - Del mismo el sereno municipal, deberá tener la capacidad de relacionarse de forma asertiva con otras personas, es decir ser expresarse con propiedad y cuidar de su limpieza personal y vestimenta (pp.55-56).

#### **4.1.6. Régimen laboral del personal de serenazgo**

A partir del Decreto Supremo N° 010-78-IN, publicado en fecha 12 de mayo de 1978, se estableció que: “Los trabajadores obreros al servicio de los Concejos Municipales de la República son servidores del Estado sujetos al régimen laboral de la actividad privada” (p.1).

Sin embargo, el 09 de junio de 1984 se publicó la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, en cuyo artículo 52° señalaba 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 Gobierno Central de la categoría correspondiente. Cada Municipalidad elabora su escalafón de personal, de acuerdo con la Legislación vigente y homologa sus remuneraciones, con arreglo al Artículo 60 de la Constitución” (p.5). Es decir, hacia una distinción de 4 categorías de trabajadores, los funcionarios, los empleados, los obreros y el personal de vigilancia, quienes pertenecían en conjunto al régimen laboral público.

Ahora, dicho artículo se modificó con la Ley N° 27469, promulgada el 01 de junio del 2001, en los términos siguientes: “Los funcionarios y empleados, así como el personal de vigilancia de las municipalidades, son servidores





públicos sujetos exclusivamente al régimen laboral de la actividad pública y tienen los mismos deberes y derechos de los del Gobierno Central de la categoría correspondiente. 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” (p.1).

Si bien aquí se seguía estableciendo cuatro categorías de trabajadores (funcionarios, empleados, obreros y personal de vigilancia) aquí ya se consideraba a los obreros municipales bajo la condición de servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

Y, en fecha 27 de mayo del 2003, se publicó la actual Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, (derogándose las leyes N° 23853 y la Ley N° 27469). Dicha Ley en su artículo 37 señala lo siguiente: “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” (p.26).

Es así como con nuestra vigente Ley Orgánica se elimina toda referencia al personal de vigilancia estableciéndose solo tres categorías de trabajadores: funcionarios, empleados y obreros, señalándose el régimen laboral público para los primeros y el régimen laboral privado (Decreto Legislativo N° 728) para los obreros.

Ahora bien, ya que no se hace referencia al personal de vigilancia, se ha determinado en el VI Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional, llevado a cabo los días 18 de septiembre y 2 de octubre del 2017 que: “Los policías municipales y el personal de serenazgo al servicio de las municipalidades deben ser considerados como obreros. Ello debido a la naturaleza de las labores que realizan y en aplicación de los principios pro



homine y progresividad. Es decir, deben estar sujetos al régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728)” (p.3).

#### 4.2. El Decreto Legislativo N° 728

El régimen laboral de la actividad privada se rige por la Ley de Fomento del Empleo (Decreto Legislativo N° 728 promulgado el 08 de noviembre de 1991), la cual fue creada con la finalidad de permitir a los empresarios hacer frente a la crisis económica por la que atravesaba el país. En vista de que la estabilidad laboral en nuestro país se relativizó se tuvo la iniciativa de realizar contratos de trabajo naturaleza temporal, accidental y contratos para obra o servicios (Dominguez, 2015, p. 29).

El desempleo y el subempleo en nuestro país era un constante problema para los ciudadanos por lo que, evidenciándose una oportunidad de trabajo, se decidió constituir un régimen de igualdad que asegure el acceso a una ocupación útil y proteja a los trabajadores frente a cualquier situación análoga (Beltrán, 2015, p.27).

El D. Leg. N° 728 regula la noción del contrato de trabajo, así como sus modalidades las cuales esta definidas por su vigencia; una de las modalidades la podemos encontrar en el artículo 37 de la referida Ley, donde se presume la exigencia de un contrato a plazo indeterminado cuando existe prestación de servicios remunerados y subordinados así mismo esta ley hace referencia a los contratos modales (p.24).

Cabe recordar que, en los contratos de plazo fijo y determinados, los trabajadores tienen todos los derechos del régimen laboral privado: CTS, gratificación de julio y navidad, 30 días de vacaciones y asignación familiar en caso de tener hijos menores, además de estar protegidos del despido.

Además de ello, si bien este régimen de contratación señala la existencia de contratos modales, el artículo 4 establece que: “En toda relación laboral subordinados y remunerados se presumen la existencia de un contrato de trabajo a tiempo indeterminado, lo que conlleva a concluir que todo trabajador amparado por esta ley goza de una estabilidad dentro de su centro de labores, situación que se



produce superado el periodo de prueba, a menos que se presenten causas justas para extinguir dicha relación laboral como: capacidad y conducta del trabajador” (p.7).

#### 4.2.1. Definición de obrero

Cuando nos referimos a obrero, es menester describir las implicancias que conlleva esta categoría, esta clase siempre será definida como “trabajadores de base reputados por la fuerza que impregnan en la transformación del producto o de las materias primas colocados a su disposición con motivo de su trabajo” (Gomez, 2007, p. 28).

Históricamente, los obreros eran trabajadores conformados por campesinos, pobres o desempleados, no obstante, con el paso del tiempo incrementaron en número y tuvieron la oportunidad de firmar contratos de trabajo constituyéndose así en la masa contractual más importante del mundo.

Por otro lado, también se estableció pagar el tiempo de sus servicios inicialmente fueron 7 días, después 15 y finalmente 30 días por cada año de servicio. Asimismo, para aquellos obreros con las horas específicas, se elaboraron regímenes especiales de trabajo como por ejemplo el de choferes particulares, trabajadores del hogar, trabajadores agrícolas, panificadores, obreros servidores del estado, etc.

Como señala Vargas (2015): “Si recurrimos a un diccionario básico, encontramos que obrero se designa a aquella persona que tiene por oficio hacer un trabajo manual o que requiere esfuerzo físico como empleada de otra persona, en especial en una industria o en el sector de la construcción. Lo manual nos orienta a algo ejecutable, sencillo, fácil. Lo segundo implica que existe mayor preponderancia de un despliegue físico en la labor a cumplir, porque basta tener las herramientas para ejecutarlas por la propia locomoción (fuerza) del cuerpo humano. La nota característica, para distinguir al obrero reside en que en ella existe mayor despliegue físico sobre lo intelectual, la labor del obrero no requiere una alta especialización ni reunir grados académicos, sino basta que tenga la habilidad e ingenio de hacer una tarea, que por su carácter rutinario se especializa, caso de los trabajadores de limpieza pública y los jardineros, los abanderados en este sector” (p.26).



En resumen, los obreros municipales son trabajadores que realizan labores manuales o físicas que se dan al servicio del público, es decir, los obreros de un gobierno municipal dejan de lado las labores intelectuales preponderando actividades que involucran dejaste físico todo ello a razón de cubrir las necesidades de la administración pública.

Vargas (2015), señala a su vez la posición del SERVIR sobre los obreros municipales: “Los trabajadores obreros, llámese los que pertenecen al área de limpieza pública, policía municipal, vigilantes y guardianes, personal de parques y jardines, choferes, operadores de maquinaria pesada, personal de servicio, son obreros pertenecientes al régimen laboral de la actividad privada previsto por el Decreto Legislativo N° 728. De igual modo ha establecido que los obreros no deben ser contratados bajo el Contrato Administrativo de Servicios - CAS de hacerlo estaría desconociendo la evolución normativa de su régimen laboral” (p.44).

De lo expuesto, podemos inferir que los obreros municipales están protegidos por el Decreto Legislativo N° 728 así también lo respalda la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 dejando fuera la posibilidad de que estos trabajadores sean contratados con el régimen del Contrato Administrativo de Servicios porque, de otro modo, se estaría incurriendo en un fraude legal.

#### **4.2.2. Beneficios sociales**

Respecto a los beneficios otorgados por el D. Leg. N° 728, Toyama M. (2015) establece los siguientes:

##### **A. Gratificaciones por fiestas patrias y navidad**

Independientemente de la modalidad del contrato y el tiempo de servicios, las gratificaciones legales benefician a todos los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

Además, para gozar de este derecho es necesario que el trabajador se encuentre laborando en el periodo correspondiente al 15 de julio y 15 de



diciembre, sin embargo, de manera excepcional, se considera tiempo efectivamente laborado en los casos que el trabajador disponga de:

- El descanso vacacional.
- La licencia con goce de remuneraciones.
- Los descansos o licencias establecidos por las normas de seguridad social.
- El descanso por accidente de trabajo.

Así también la remuneración computable hace referencia al salario mínimo y todas aquellas cantidades que el trabajador perciba, de forma regular, ya sea en dinero o en especie, por los servicios prestados.

### **B. Compensación por tiempo de servicios.**

Este beneficio social está previsto para aquellas situaciones de contingencias originadas a causa del cese de la relación laboral. Este beneficio constituye una especie de ahorro forzoso que permite cubrir algunas eventualidades frente a la pérdida de trabajo.

Este es un derecho que tiene el trabajador que tiene como objetivo la retribución al esfuerzo diario que emplea trabajador a favor del empleador es decir su fundamento radica básicamente en la justicia social.

Menciona Valderrama (2017) que: “Este beneficio funciona como una especie de ahorro forzoso que permite cubrir algunas eventualidades frente a la pérdida de trabajo”, además señala que: “El derecho a la CTS tiene como su fundamento la justicia social, basada en el derecho que tiene el trabajador para que sus energías gastadas por el esfuerzo diario a favor del empleador, tengan una retribución específica proporcionada al tiempo que ha trabajado para otro” (p. 245).

### **C. Descansos remunerados**

Los trabajadores tienen derecho a gozar un descanso remunerado como mínimo de 24 horas consecutivas a la semana, es decir durante este periodo no laborarán uno o más días, todo ello en compensación a los días laborados



en la misma, este derecho es regulado por ley o convenio, otorgándose preferentemente los domingos.

#### **D. Vacaciones**

Se accederá a este beneficio una vez cumplido el año de servicios, sin pérdida de la remuneración habitual; el cual se otorgará si el trabajador labora por lo menos 6 días a la semana.

Para adquirir el derecho al descanso vacacional se tiene que cumplir con los siguientes requisitos:

- Jornada ordinaria mínima de 4 horas.
- Año continuo de labor, se computará desde la fecha en que el trabajador ingreso al servicio del empleador o desde la fecha que el empleador determine, si compensa la fracción de servicios correspondientes.
- Récord vacacional, debe cumplir con un determinado número de días efectivos de labor o no sobrepasar ciertos límites de inasistencias injustificadas.

#### **D. Asignación Familiar**

Este beneficio otorgado a los trabajadores de la actividad privada, tiene como fin asistir a los hijos menores de edad de dichos trabajadores (para lo cual deberá acreditarse), en caso de que los hijos hayan superado la mayoría de edad, se otorgará este beneficio siempre y cuando se encuentren cursando estudios superiores, hasta que se concluyan dichos estudios o por un máximo de 6 años posteriores.

Respecto al monto otorgado por este beneficio corresponde el 10% de una remuneración mínima vital. Sin embargo, si el trabajador percibe este beneficio en un monto igual o superior, se optará por el monto superior. (Toyama M., 2011, p. 52).

#### **F. Seguro social o seguro de vida**

Este beneficio, es una obligación económica del empleador, para cubrir situaciones generadas por fallecimiento o invalidez permanente del trabajador



o de sus descendientes, ascendientes conyugue o conviviente, hermanos menores de 18, sin límites de consanguinidad. Entonces este beneficio tiene carácter indemnizatorio, ya que los familiares recibirán una póliza de seguro en caso de que el trabajador falleciera o quede imposibilitado físicamente durante la relación laboral.

Así también señala Toyama M. (2015) que: “El seguro de vida es la obligación económica que contrae el empleador en beneficio de los descendientes de sus trabajadores para cubrir las contingencias que se deriven del fallecimiento invalidez permanente de estos” (p. 361). Asimismo, el D. Leg. N° 688, modificado por Ley N° 26645 regula este beneficio, el cual como es de verse, no es un concepto remunerativo debido a que su finalidad es indemnizar a los familiares directos, este beneficio es acumulable en el tiempo.

**Tabla 1.** *Tipos de contratación municipal y sus beneficios sociales.*

BENEFICIOS	DECRETO	DECRETO
	LEGISLATIVO N° 728	LEGISLATIVO N° 1057
<b>Vacaciones anuales</b>	Donde los trabajadores una vez cumplido cada año completo de servicios tienen derecho a 30 días calendario de descanso vacacional.	Donde los trabajadores gozan de vacaciones remuneradas de 30 días naturales.
	<i>Artículo 10° del Decreto Legislativo 713.</i>	<i>Artículo 6° de la ley y N° 29849</i>
<b>Gratificaciones / Aguinaldo</b>	Donde los trabajadores tienen derecho a percibir dos gratificaciones en el año, Fiestas Patrias y Navidad.	Donde los trabajadores reciben un aguinaldo por Fiestas Patrias y Navidad, siendo los montos establecidos por las
	Consecuentemente, el monto de las gratificaciones	leyes anuales de presupuesto del sector



	<p>será igual a la remuneración público. que perciba el trabajador. <i>Artículo 1° y 2° de la Ley y N° 27735.</i></p>	<p><i>Artículo 6° de la Ley y N° 29849</i></p>
<p><b>Compensación por tiempo de servicios</b></p>	<p>Este beneficio social prevé las contingencias que origina el cese y de promoción del trabajador y su familia; se deposita en los meses de mayo y noviembre de cada año. <i>Artículo 1° y 21° del Decreto Supremo N°001-97-TR.</i></p>	<p>No cuentan con el referido beneficio.</p>
<p><b>Licencias</b></p>		
<p><b>Descanso pre y post natal.</b></p>	<p>Donde la trabajadora gestante tiene derecho a gozar de 49 días de descanso prenatal y 49 días de descanso postnatal. <i>Artículo 2° de la Ley N° 30367 (que modifica el artículo 1° de la ley 26644)</i></p>	<p>Donde los trabajadores gozan de licencias por maternidad equiparables a los regímenes generales. <i>Artículo 6° de la Ley y N° 29849</i></p>
<p><b>Paternidad.</b></p>	<p>Donde se le otorga al trabajador licencia por paternidad diez 10 días calendario consecutivos en los casos de parto natural o cesárea, además se derivan plazos extraordinarios en casos especiales. <i>Artículo único de la Ley</i></p>	<p>Donde los trabajadores gozan de licencias por paternidad equiparables a los regímenes generales. <i>Artículo 6° de la Ley y N° 29849</i></p>





---

	<p><i>N° 30807 (que modifica el artículo 2 de la Ley 29409)</i></p>
<b>Lactancia</b>	<p>Donde la madre trabajadora, una vez terminado el período postnatal, gozará de una hora diaria de permiso por lactancia materna, hasta que el menor cumpla un año de edad. Además de ello las partes del vínculo laboral pueden convenir acerca de los horarios para ejercer el referido derecho. Así también este beneficio no puede ser compensado ni sustituido por ningún otro.</p> <p><i>Artículo 6° de la Ley y N° 29849</i></p> <p><i>Artículo único de la Ley N° 28731 (que modifica 1 de la Ley N° 27240)</i></p>
<b>Estabilidad laboral</b>	<p>Donde los trabajadores de la actividad privada gozan del derecho a la estabilidad en el trabajo.</p> <p>No gozan de este derecho/beneficio.</p> <p><i>Artículo 122° del D.Leg. 728.</i></p>

---

FUENTE: ELABORACION PROPIA



**Tabla 2. Beneficios sociales legales: Cuadro comparativo**

TEMA	GRATIFICACIÓN LEGAL	GRATIFICACIÓN LEGAL	GRATIFICACIÓN LEGAL	UTILIDADES	SEGURO DE VIDA	CTS.
<b>Naturaleza</b>	Aguinaldo por Fiestas Patrias y Navidad	Complemento por hijos	Suplemento por antigüedad. Beneficio cerrado	Suplemento por superávit	Protección familiar	Seguro por cese
<b>Requisitos principales</b>	1 mes de servicios	No convenio colectivo hijo mejor o estudiante (24 años)	25-30 años trabajador al 29/07/95	No exclusión del empleador (20 trabajadores y no actividad lucrativa) Renta de 3ª categoría. Beneficio aleatorio.	4 años de servicios 3 meses voluntario	4 horas de trabajo 1 mes
<b>Oportunidad</b>	1 mes de servicios	Mensual	Mensual	Anual	Fallecimiento o invalidez total	Deposito semestral Disponibilidad del 70% del exceso de 6 suenos brutos, antes del cese.

FUENTE: TOYAMA M., (2011)

#### 4.2.3. Estabilidad laboral

La estabilidad laboral se encuentra regulada en nuestro Sistema jurídico a través del Art. 27 de la Constitución Política del Perú, donde textualmente se señala: “La ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario”, como vemos en este articulado se habla una estabilidad laboral refiriéndose únicamente a la que se produce cuando exista un despido arbitrario, lo que comúnmente se conoce como estabilidad laboral de salida.

Por otro lado, cabe mencionar que el tema de estabilidad laboral tuvo un mejor reconocimiento por el Art. 49 de la constitución de 1979 donde ampliamente se reconoce el tema en cuestión, al mencionar que, “El Estado reconoce el derecho de estabilidad en el trabajo. El trabajador sólo puede ser despedido por causa ajena, señalada en la ley y debidamente comprobada”; en ese contexto se sobre entendía que se hablaba de ambos tipos de estabilidad, tanto aquella de entrada (cuando se cumplen los tres meses de prueba y se suscribe contrato de trabajo) como de salida (despido).



Como hemos podido verificar a pesar de que en ambas regulaciones se trata de manera diferente la estabilidad laboral ninguna de las dos omite tal tema, debido a que es un derecho inherente al trabajador que cumple con los requisitos para obtenerla.

Al respecto, se entiende que la estabilidad laboral también se encuentra extremadamente relacionada con el principio de continuidad, el cual configura la prevalencia de un contrato en el tiempo, es decir mientras el trabajador se encuentre amparado por la ley y tenga las facultades, actitudes y aptitudes para permanecer en su centro de labor, el referido principio tendrá razón de ser.

Entonces a raíz de ello se puede inferir que la estabilidad laboral es un derecho de todo trabajador (que ingresa a laborar a una entidad con contrato indeterminado), y que solo podrá ser desprendido de tal derecho si es que el trabajador incurriese en falta grave o causa justa para dar paso a un despido justificado.

En ese entender se debe mencionar que el derecho a la estabilidad laboral no solamente tiene implicancias jurídico-laborales sino también, económicas y sociales; en otras palabras, si bien es cierto la Ley ampara el empleo (visto constitucionalmente en el artículo 23,) como aquel que dignifica al trabajador, el hecho de laborar permanentemente en una institución pública o privada, acarrea la posibilidad económica de tener un ingreso fijo mensual, coadyuvando a la sostenibilidad de la canasta familiar.

En la misma línea se sabe muy bien que al ser privado del derecho a la estabilidad, se daría paso a la inseguridad laboral reflejada en las situaciones en las que el trabajador es separado de su centro de labor (no por causa justa o falta grave) por haber terminado o concluido el plazo de su contrato laboral (situación que no encaja en un trabajador que realiza labores de manera permanente), consecuentemente estaríamos frente a una situación de desempleo, el cual es un fenómeno social que conduce el estancamiento del desarrollo social y económico de nuestro país.



### **4.3. Alcances del Decreto Legislativo N° 1057**

#### **4.3.1. Naturaleza Jurídica del Contrato Administrativo de Servicios**

El Contrato Administrativo de Servicios, jurídicamente, tiene su origen en las normas de Derecho Público, este es una modalidad especial de contratación en la Administración Pública, el cual relaciona por un lado a una institución pública y por otro lado al trabajador que es una persona natural, quien presta servicios de manera subordinada.

Este régimen fue aprobado el 29 de junio de 2008 por Decreto Legislativo N° 1057, modificado por Decreto Supremo N° 065-2011-PCM y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, el cual en su primer artículo menciona que: “El contrato administrativo de servicios es un régimen especial de contratación laboral para el sector público, que vincula a una entidad pública con una persona natural que presta servicios de manera subordinada. Se rige por normas especiales y confiere a las partes únicamente los beneficios y las obligaciones inherentes al régimen especial” (p.1).

Asimismo, este artículo también establece que al ser una norma de carácter especial no está sujeto a las disposiciones del Decreto Legislativo N° 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público ni mucho menos al régimen de la actividad privada, ni a ningún otro régimen especial.

#### **4.3.2. El Contrato Administrativo de Servicios – CAS**

##### **A. Evolución del régimen del Decreto Legislativo N° 1057**

El régimen CAS, regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, como es bien sabido fue publicado el 29 de junio del 2008 en el diario oficial El Peruano, y posteriormente, el 24 de noviembre del mismo año se publica su reglamento por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, dentro de las características principales hasta aquel entonces eran:

- Modalidad especial de contratación laboral,
- Transitoria y,
- Solo se puede dar en el Estado.



Sin embargo, a raíz de muchas quejas de parte de los trabajadores u otro que debía suscribir este tipo de contrato, nació la percepción de catalogar al CAS como un régimen no constitucional y se presentó la debida acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, contenida en el expediente N.º 00002-2010-PI/TC.

El Tribunal Constitucional, en fecha 31 de agosto resolvió la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por más de 5000 ciudadanos contra el Decreto Legislativo N.º 1057, declarándola infundada, y al mismo tiempo concluyendo en el considerando N.º 47 de la sentencia que “el artículo 1º del Decreto Legislativo N.º 1057 debe ser interpretado de modo que toda actividad interpretativa hecha respecto del denominado Contrato Administrativo de Servicios, deba entenderse que dicho contrato es propiamente un régimen –especial- de contratación laboral para el sector público, el mismo que como ya se ha expuesto, resulta compatible con el marco constitucional” (p.16).

Esto significaba que el Tribunal Constitucional, había determinado la validez y la constitucionalidad de este régimen. Sin embargo, se dispuso que se reglamenten y modifiquen algunas de las figuras que no se consideraron en la primera regulación. Finalmente, se publica el Decreto Supremo N.º 065-2011-PCM modificando el reglamento del Contrato Administrativo de Servicios.

### **B. Definición, ámbito y finalidad del Contrato Administrativo de Servicios**

El Contrato Administrativo de Servicios es un régimen especial de contratación laboral para el sector público, creado por el Decreto Legislativo N.º 1057, la definición exacta de este contrato la encontramos en su artículo 3, donde refiere que: “El Contrato Administrativo de Servicios constituye una modalidad especial propia del Derecho Administrativo y privativo 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 (...)” (p.2).



Como bien lo menciona Beltrán (2015) “el propósito de la norma es el de tomar la acción necesaria respecto de la situación generada por la desnaturalización de los contratos de Servicios No Personales, intentando así eliminar alguna posible similitud de esta figura contractual con las antiguas modalidades laborales o administrativas” (p.42).

Habiéndose evidenciado que existía mucha informalidad respecto de los contratos de servicio no personales, conocidos también contratos civiles, el legislador eliminó dicha situación mediante la dación de los Contratos Administrativos de Servicio así disminuyeron los problemas de desnaturalización de los referidos contratos.

Así también, se indica en el artículo 1 del referido Decreto, que el objetivo de este contrato es garantizar los principios de méritos y capacidad, así como respaldar la igualdad de oportunidades y profesionalismo de la administración pública. De igual forma, la particularidad del CAS es el de tener una naturaleza temporal o a plazo determinado, esto significa que su duración no podrá ser mayor a un año fiscal y si bien es cierto cabe la posibilidad de prorrogarse cuantas veces se desee debe existir el debido consenso entre la institución contratante y el trabajador (p.1).

El artículo 2 de la referida ley menciona que este contrato será aplicado a toda entidad pública sujeta al Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. Además de ello, se puede observar que su ámbito de aplicación consta de dos niveles tal como se identifica en Municipioaldia (2019) el “primero referido a las entidades públicas que deben cumplirla, y el segundo vinculado a qué personal debe ser sometido a esta modalidad de contratación (p.1).

Como se ha podido notar, el CAS es un régimen de naturaleza determinada, como bien los señala la ley, la duración máxima es de un año fiscal, no obstante, podrá ser prorrogable siempre y cuando exista un consenso entre el empleador y trabajador.



### **C. Características del Contrato Administrativo de Servicios**

#### **- De la forma de contratación**

Esta primera característica del Contrato Administrativo de Servicios fija que existen requisitos para la contratación del personal con una entidad pública, es decir, la entidad contratante debe efectuar requerimientos que exijan la necesidad de contratar trabajadores teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestaria, todo ello conforme al procedimiento de concurso público (Rios, 2011, p.86).

#### **- Del proceso de admisión**

El procedimiento de contratación se encuentra estipulado en el artículo Tercero del Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, el cual consta de diferentes etapas que son la Preparatoria, Convocatoria, Selección, y por último la Suscripción el registro o firma del contrato. El personal que pretende firmar un Contrato Administrativo de Servicios, con alguna entidad pública deberá hacerlo a través de un concurso público.

#### **- De la duración del contrato**

Como bien ya se ha mencionado, este contrato es uno a plazo fijo, con opción a ser renovado, así también lo establece el artículo quinto del Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, que enuncia cuánto será la duración del contrato la cual no podrá exceder al periodo que corresponde un año fiscal, sin embargo, su duración podrá ser aplazable o renovable de acuerdo a la voluntad de las partes en función de las necesidades de la entidad contratante (p.4).

#### **- De la jornada laboral**

El artículo 6 del Decreto antes mencionado especifica que el número máximo de horas para la prestación de los servicios será de cuarenta y ocho a la semana y por día solo se admitirán ocho horas laborables. “No obstante, si existiese una jornada de trabajo reducida para trabajadores de



regímenes laborales generales, se aplicará también a aquellos que estén sujetos al régimen CAS” (Ballén, 2012, p.1).

#### **D. Procedimiento para suscribir un Contrato Administrativo de Servicios**

El Contrato Administrativo de Servicios cuenta con diferentes etapas que son necesarias para la contratación de personal; las entidades públicas deberán seguir el procedimiento regulado en el artículo 3 del Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, estas fases son siguientes:

##### **- Etapa Preparatoria**

En cuanto a esta primera etapa Martínez e Infantes (2014) afirman que: “Comprende el requerimiento del órgano o unidad orgánica usuaria, que incluye la descripción del servicio a realizar y los requisitos mínimos y las competencias que debe reunir el postulante, así como la descripción de las etapas del procedimiento, la justificación de la necesidad y la disponibilidad presupuestaria determinada por la oficina de presupuesto o la que haga de sus veces de la entidad” (p.523).

En efecto, esta fase está orientada centralmente a la aprobación y trámite de los requerimientos que efectúen las entidades públicas; donde las instituciones deben describir el servicio a realizar, así como los requisitos mínimos y competencias deben reunir los postulantes.

Dentro de este periodo se debe definir con exactitud cuáles serán las etapas del procedimiento de suscripción de contrato, además de describir la necesidad o justificación de contratación y finalmente la disponibilidad presupuestaria, la cual será determinada por la oficina de presupuesto o la que haga sus veces en la entidad.

##### **- Etapa de convocatoria**

Esta sección específicamente se enfoca en la publicación de las bases de la convocatoria que hacen las entidades públicas en su debido portal institucional (vía web), el requerimiento debe mantenerse publicado como





mínimo 05 días hábiles previos al inicio de la siguiente etapa, que viene a ser la selección.

Dicho de otro modo, esta etapa comprende no solamente la publicación con el cronograma, sino también las etapas de procedimiento de contratación, mecanismos de evaluación, los requisitos mínimos del postulante, condiciones esenciales del contrato, lugar, plazo y monto de la remuneración (Ríos, 2011, p.86).

Detalladamente la convocatoria contendrá lo siguiente:

- Generalidades.
- Perfil del puesto.
- Características del puesto y/o cargo (principales funciones a desarrollar).
- Cláusulas del contrato.
- Etapas y cronograma (fechas exactas) del proceso
- Descripción del proceso de evaluación.
- Documentación a presentar.
  
- **Etapas de selección**

Esta fase abarca el ámbito de evaluación objetiva del postulante, que conectará las aptitudes del postulante con las necesidades requeridas para el servicio. Incluirá la evaluación curricular que queda a criterio de la entidad convocante. Posteriormente, se realizará la evaluación escrita y entrevista, entre otras evaluaciones que estime el empleador como necesario, siempre dentro de los lineamientos de lo requerido para el servicio materia de la convocatoria.

Por ello, durante esta etapa las evaluaciones se realizarán tomando en consideración aquellas exigencias propias del servicio a realizarse y garantizando los principios de mérito, capacidad e igualdad de oportunidades. “Tanto la convocatoria como los resultados de la evaluación se publicarán a través la página web de la institución contratante, los cuales serán publicados por orden de mérito, que debe



contener los nombres de los postulantes y los puntajes obtenidos por cada uno de ellos” (Martinez & Infantes, 2014, p.524).

**Tabla 3.** *Etapa de selección del procedimiento de Contratación}*

ETAPA DE SELECCIÓN	
Evaluación de hoja de vida.	Publicación de resultados.
Otras evaluaciones (técnica, psicológica, etc.)	Publicación de resultados.
Entrevista	Publicación de resultados.

FUENTE: SERVIR, INSTRUMENTOS PARA LA CONTRATACION ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS, (2011)

**- Etapa de suscripción**

Finalmente, esta etapa es la que concluye el procedimiento de contratación del personal, fase en la cual la entidad después del proceso de selección y quedando seleccionado el o los participantes se procederá a la suscripción del contrato dentro de cinco días hábiles, que son contados a partir del día siguiente de la publicación de los resultados.

No obstante, si hubiese vencido el plazo no habiéndose presentado el postulante apto, el proceso se adjudicará a la persona que ocupa el orden de mérito inmediatamente siguiente.

Sin embargo, de producirse nuevamente la situación anteriormente descrita, la entidad convocante puede declarar seleccionada a la persona que ocupa el orden de mérito inmediatamente siguiente o si fuese el caso declarar desierta la convocatoria.

Será declarado desierto el proceso cuando:

- No se presente ningún postulante al proceso.
- Cuando ninguno de los postulantes reúna los requisitos mínimos exigidos por la entidad.



- Y aun cuando habiendo cumplido con los requisitos, el postulante no obtiene puntaje mínimo en la etapa de evaluación.

Por otro lado, cabe resaltar que al igual que la declaratoria del proceso como desierto, existe también la figura de cancelación del proceso de selección y esta se dará cuando:

- Posteriormente al inicio del proceso de selección, desaparece la necesidad del servicio.
- Exista reducción presupuestal en la entidad contratante.
- Exista otra causa o motivo debidamente justificado.

En suma, si la convocatoria no se encontrará dentro de estos dos últimos supuestos se iniciará con la suscripción del contrato y la entidad tendrá cinco días hábiles para ingresar al personal seleccionado al registro de Contratos Administrativos de Servicios de cada entidad y en consecuencia a lo regulado por el Decreto Supremo N° 018-2007-TR, es decir el registro del trabajador en la planilla electrónica mensual (p.4).

#### **4.3.3. El personal de serenazgo en relación a sus Contratos Administrativos de Servicios**

Durante los últimos años, hemos visto que en nuestro país la contratación del personal en las diferentes municipalidades ha sido mediante contratos Contratos Administrativos de Servicios. Este contrato, teóricamente tiene un primer fin, de formalizar bajo un régimen laboral especial a personas contratadas por locación de servicios. Un segundo fin visto desde la óptica institucional es la mejora de la organización de recursos humanos en la institución pública. Sin embargo, en la realidad se observa que las municipalidades utilizan los Contratos Administrativos de Servicios como medio para contratar personal, en este caso serenazgo de manera irregular.

Esto debido a que el Contrato Administrativo de Servicios está sujeto a un tema de temporalidad ello de acuerdo a su artículo 5 el cual establece que: “El contrato administrativo de servicios se celebra a plazo determinado y es



renovable” (p.2). Es decir, su duración no puede exceder del 31 de diciembre del año en que se efectuó la contratación

Por otro lado, el personal de serenazgo tendrá una categoría de permanente cuando suscriba un contrato en el régimen laboral de la actividad privada, Decreto Legislativo N° 728, ya que en el artículo 37 se señala que: “En toda prestación de servicios remunerados y subordinados se presume, salvo prueba en contrario, la existencia de un contrato de trabajo por tiempo indeterminado” (p.8).

De lo anteriormente dicho, se tiene que el personal de serenazgo, bajo los alcances del Contrato Administrativo de Servicios, suscribiría un contrato cuya duración máxima es de un año fiscal y, si bien podrán renovarse o prorrogarse las veces que sea necesario, cada prórroga o renovación solo podrá efectuarse como máximo hasta el 31 de diciembre de cada año. Generando inestabilidad laboral para el personal de Serenazgo en comparación con el régimen laboral de la actividad privada, ya que al término del periodo de prueba (3 meses) el trabajador adquiere protección contra el despido arbitrario.

#### **4.4. Factores que incidieron en la contratación del personal de serenazgo durante la gestión 2015 – 2018**

##### **4.4.1. Municipalidad Provincial de Cusco**

La Municipalidad Provincial del Cusco es una institución de gobierno local, conformado por su alcalde, sus respectivos regidores y por 08 gerencias (establecidas únicamente por esta entidad) las cuales obedecen a la Gerencia Municipal; así entonces esta institución tiene por misión promover el desarrollo local de la provincia de cusco de manera inclusiva, integral y sostenible, protegiendo el patrimonio cultural y fomentando la competitividad.



#### **4.4.2. Gestión del sistema de personal en la Municipalidad Provincial del Cusco**

##### **A. Cuadro de Asignación de Personal**

Este es un instrumento de gestión de carácter temporal donde la entidad aprueba y define los cargos, de acuerdo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) o según su Manual de Operaciones, el objetivo de fondo es que se desarrollen de manera eficaz y eficientemente los recursos humanos, dentro de la entidad. Los principales documentos a considerar en la elaboración del proyecto del CAP, son:

El Reglamento de Organización y Funciona (ROF) o, de ser el caso, el Manual de Operaciones de la entidad, vigente a la fecha de elaboración del proyecto de CAP.

El clasificador de cargos de la entidad, de no contar con uno propio, deberá utilizar el clasificador de cargos del sector al que pertenece (SERVIR, SERVIR, 2019).

##### **B. Presupuesto Analítico de Personal**

Está relacionado al presupuesto asignado al personal permanente o eventual para que cumpla funciones a determinadas en razón a las metas de la entidad. Este documento de gestión debe ir relacionado con el CAP ya que el presupuesto asignado será acorde al número de cargos de CAP.

##### **C. Fuentes de Financiamiento del Sector Público**

Según el Clasificador de Fuentes de Financiamiento y Rubros para el Año Fiscal 2015, las fuentes de financiamiento son las siguientes:

- Recursos Ordinarios. - Se refiere a los ingresos que se derivan de la recaudación tributaria.
- Recursos Directamente Recaudados: Comprende todos aquellos ingresos producidos por las Entidad Públicas.
- Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito. - Son aquellos fondos productos de las operaciones de créditos realizadas por el Estado con otras instituciones.



- Donaciones y Transferencias. - son aquellos fondos financieros adquiridos por el gobierno sin contraprestación.
- Recursos Determinados. - Comprende dentro de esta las Contribuciones a Fondos, Fondo de Compensación Municipal, Impuestos Municipales, y Canon y Sobre canon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones.

#### 4.4.3. Factores jurídicos

##### A. Inaplicabilidad de las normas de parte del empleador

Este concepto hace referencia a la vulneración que realiza el empleador, en este caso la Municipalidad, adoptando medidas que limitan la efectividad de los derechos laborales del trabajador, sin que medie razón alguna es decir arbitraria y desproporcionadamente, dejando de lado el contenido proteccionista de las normas.

Asimismo, se evidencia que la Municipalidad, no pretende sujetarse a lo dispuesto por las leyes laborales, por lo contrario, siempre buscará la manera de evitar el cumplimiento de las mismas, transgrediendo el espíritu de la ley, o aprovechándose de las lagunas o vacíos que puedan contener.

Por ejemplo, en el caso concreto, la Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 37 establece que: “Los obreros son considerados servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada” (p.26), entonces se deduce que la Municipalidad estaría incurriendo en una vulneración abierta de la referida norma, teniendo como clara intención el desproteccionismo del trabajador y la transgresión a sus derechos laborales

Por otro lado, se observó la escasa fuerza normativa que hubo en relación al amparo de los trabajadores, es decir, que si bien es cierto existe en materia legal el VI Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral y Previsional que dispone: “Los policías municipales y serenazgo al servicio de las municipalidades deben ser considerados como obreros”, es decir, determina el régimen laboral de los serenos), este no tiene carácter vinculante debido a que su aplicación es horizontal, en otras palabras, se utilizará en sede judicial mas no en sede administrativa.



## **B. Desconocimiento de derechos laborales**

Como bien sabemos, el grado de instrucción o el nivel cultural de los trabajadores, son factores que contribuyen a que los mismos tengan o no conocimiento de sus derechos; entonces si consideramos que en una relación laboral el trabajador se encuentra en una situación de desventaja y además de ello desconoce la normativa que ampara sus derechos, podemos deducir que este no reclamará el cumplimiento estricto de los mismos.

Por otro lado, el trabajador está en la capacidad de exigir el cumplimiento cabal de sus derechos, sin embargo, evitan accionar debido al temor a represalias u otras acciones por parte del empleador, ello en razón al desconocimiento de la normatividad.

## **C. Vacíos legales**

Un vacío legal se puede generar ya sea porque el legislador no ha previsto en la emisión de la norma futuras situaciones sociológicas o como también pudo haber un tipo de negligencia que tampoco registró dicha situación. También se llama vacío normativo cuando una ley es genérica y no regula singularidad o también cuando la ley resulta inaplicable debido a que no cumple finalidades que se quiso al momento de emitirla, en otras palabras, la aplicación de la ley es irrazonable. Por ello, la vía eficaz para contravenir los vacíos legales en nuestro país será a razón de los principios generales y al derecho consuetudinario.

Así también se entiende que no siempre la ley contiene normas que son aplicables a casos en particular, es decir existen problemas de hecho o facticos que no pueden ser incluidos dentro de la norma legal, a tal fenómeno o silencio se le conoce como laguna o vacío legal (Ossorio, 1996).

De igual manera menciona Segura (2021) que “El problema de las lagunas tal como lo conocemos hoy, nace con la limitación del poder judicial, seguido de la admisión de la doctrina de la separación de poderes”. Es decir no hay un criterio único y absoluto en nuestro ordenamiento jurídico. Menciona también el autor que “debe afirmarse que la laguna es antes que nada la ausencia de



regulación de una determinada situación que exige una respuesta por parte del Derecho (...) lo decisivo es que respecto de un caso determinado hay un vacío jurídico”

Entonces, fueron los vacíos legales en el ordenamiento jurídico los cuales no permitieron solucionar normativamente el caso concreto de los serenos municipales en el momento de su contratación impidiendo que gocen de los beneficios y derechos como obreros municipales.

#### **4.4.4. Factores políticos**

##### **A. Definición de política**

El concepto de política deriva de la palabra griega polis o políticos, que designa lo referente a la ciudad, al ciudadano o lo civil y público. “Los griegos utilizaban el término polis como un vocablo para referirse a la comunidad integrada por un conjunto de hombres que residían en un territorio delimitado, constituyéndose así en una entidad prácticamente autosuficiente la cual se administraba por un gobierno propio” (Jimenez, 2012, p. 16).

Entonces, la política se define como aquella actividad humana realizada dentro de un entorno social, cuya función es el ordenamiento y busca del bien común. Dicha actividad está relacionada con el gobierno, la dirección, el poder y la autonomía.

##### **B. Afinidad política**

###### **- Poder político**

Cuando se habla de poder político, necesariamente, se debe tener muy en cuenta el término “poder” el cual tiene implicancias en la política social.

Así entonces Weber (1998) delimita al poder como : “La probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”. Este filósofo alemán concebía al poder como aquel factor dominante de un





sistema ya establecido garantizando que las conductas sociales vayan acorde a las reglas pactadas (p.31).

Partiendo de las definiciones del -poder-, podremos desarrollar el poder político como tal, el cual necesariamente debe ser ejecutado desde el gobierno con la finalidad de mantener seguridad, el bien común y en si un orden general. Este poder se origina a través de la democracia, es decir, de acuerdo a lo establecido por las leyes y acorde también a la voluntad que el pueblo otorga a funcionarios a través de elecciones libres. Y, es mediante el poder político se puede llegar a usar la fuerza pública en caso de que el orden interno haya sido perturbado.

Ello, conlleva a deducir que todo pueblo y Estado necesita de una dirección, debido a que todos los hombres sean rectos o razonables, siempre requerirán una autoridad jerárquica y política con la única finalidad de seguir manteniendo el bien común social. Sin embargo, “la autoridad y el poder son dos cosas diferentes: el poder es la fuerza mediante la cual se puede obligar a otro a obedecer. La autoridad es el derecho de dirigir y mandar, de ser oído u obedecido por otro. La autoridad requiere el poder” (Maritain, 1983, p.131).

Entonces, el poder político surge de un nexo entre la autoridad y el poderío, no obstante tal como menciona el referido autor es sumamente relevante marcar una diferencia entre ambos, como hemos entendido el concepto de autoridad enmarcada dentro de la legalidad, es una potestad, un derecho atribuido que, si bien es legitimado a través del poder, no es parte del mismo; por otro lado, el poder se presenta como una capacidad absoluta de dominación, la que con el tiempo se puede desvirtuar y convertirse en una fuerza peligrosa y negativa.

De tal forma la UNAM (2019) señala que existe una tendencia natural de aquella persona que ostenta el poder deseando engrandecerlo, cada vez más al punto de sobrepasar los límites establecidos por la sociedad e incluso aquellas restricciones de la naturaleza humana (p.8).



Así también Acton (1949) sostiene lo siguiente: “Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely”, con lo que trata de decir que si bien el poder como circunstancia es corruptor, el poder absoluto corromperá de manera total, definitiva y universal dejando de lado la posibilidad de flexibilizar alguna situación sujeta a tal poderío (p.49).

Hasta este punto, queda claro que el poder no es el fin de la actividad política; solamente es un medio que dispone la política, entonces la función del político está en lograr el bien común. A su vez este poder tiene dos formas de expresión: autoridad y poder propiamente tal (Aylwin, 2019, p.18).

#### - **Grupos de presión**

Evidentemente, la noción que se tendría al hablar de grupo de presión podría ser semejante a la de un grupo o partido político, sin embargo, es inevitable establecer una diferencia entre ambos. Dentro de este marco encontraremos que ambos difieren uno del otro de la siguiente manera, un partido político es una agrupación que comparten intereses en común, tienen vinculaciones ideológicas para consecuentemente llegar al poder y ser parte del gobierno de un Estado.

Mientras que un grupo de presión viene a ser un “conjunto de personas con intereses en común que tienen como objetivo influir en las instancias gubernamentales para que sus decisiones los beneficien. Ejemplos: Sindicatos de obreros o empresariales, Iglesias, Estudiantes, Corporaciones, etc”. (Tamez & Aguirre, 2019, p.109).

Como hemos verificado, un grupo de presión al igual que un grupo o partido político está organizado y conformado por personas que tienen intereses comunes, sin embargo, los grupos de presión solo buscan influir sobre las decisiones políticas mas no desean pertenecer al ámbito político como tal.

Así también, estos grupos reúnen ciertas características que según el enfoque de Del Campo (2019) son las siguientes: “Generalmente son



organismos estables y cuentan con órganos propios que tienen como objetivo dirigirlos y representarlos; la defensa de un interés común es el factor que une a sus integrantes; sus integrantes no tienen inclinación por ocupar cargos de gobierno y ejercen influencia hacia los integrantes en la adopción de decisiones políticas” (p.2).

En este sentido, se comprende que estos grupos de presión actúan predominantemente sobre el Estado o sobre los grupos políticos, para beneficiarse de algún modo, pero que estos no tienen ningún interés de formar parte del poder político sino únicamente ejercer presión en la toma de decisiones.

#### - **Partido o Grupo político**

Cuando se habla de partidos políticos debemos empezar por analizar que encierra esta concepción; un partido político se define como aquel conjunto de personas que comparten iguales opiniones y causas con la finalidad de llegar al poder. A raíz de ello Downs (1968) refiere que: “Un partido político está constituido por individuos que buscan el control del gobierno a través de elecciones llevadas a cabo de forma correcta” (p.25).

En la misma línea, Sartori (1976) señala que: “Un partido político es una organización formal, cuyo fin es participar en los comicios electorales, donde se busca postular candidatos para ocupar cargos públicos” (p.57).

Asimismo, en nuestro país veremos que la Ley de Partidos Políticos, Ley N° 28094, modificado por ley N° 30414, refiere en su artículo primero el siguiente: “Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático. Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley” (p.1).



Así también, veremos que en su artículo segundo menciona cuales son los fines y objetivos que deben ser cumplidos fehacientemente por los partidos políticos, que están ordenados de la siguiente manera:

- a) Asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático.
- b) Contribuir a preservar la paz, la libertad y la vigencia de los derechos humanos consagrados por la legislación peruana y los tratados internacionales a los que se adhiere el Estado.
- c) Representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública.
- d) Participar en procesos electorales.
- e) Contribuir a la gobernabilidad del país.
- f) Realizar actividades de cooperación y proyección social.

Por ende, se puede deducir que los partidos políticos son asociaciones voluntariamente formadas que velan por la democracia, además de ello tienen como fin la búsqueda de solución para los problemas existentes dentro del Estado, es decir, tienen el deber de unificar los intereses sociales mediante la conexión de los ciudadanos con el sistema político; así también tienen la función de inscribir nuevos simpatizantes o adeptos políticos para ampliar su programa político, los cuales caben como apoyo de la mayoría.

**Tabla 4.** *Funciones de los partidos en las sociedades democráticas*

<b>NIVEL DE LA SOCIEDAD CIVIL</b>	<b>NIVEL INTERMEDIO</b>	<b>NIVEL POLÍTICO INSTITUCIONAL</b>
- <b>Participación</b>	- Integración	- Selección
- <b>Socialización política</b>	- Formación de opinión	- Poder, liderazgo
- <b>Participación en todas las áreas de la vida pública</b>	- Legitimación	político

FUENTE: HOFMEISTER, (2013)



En consecuencia, la afinidad política es aquella situación que se produce por el vínculo entre los candidatos políticos y sus simpatizantes; haciendo que los primeros recompensen el apoyo brindado durante toda la campaña dándoles a estos últimos la oportunidad de tener un trabajo dentro de la Municipalidad contratándolos como personal de serenazgo bajo los alcances del D. Leg. N°1057.

Así entonces, la afinidad política es catalogada hoy en nuestra sociedad como un medio de entrada laboral hacia cualquier institución pública haciendo que las leyes laborales sean vulneradas debido a que no se respeta el procedimiento de contratación de personal dentro de la entidad pública siendo un medio poco ético usado por la Municipalidad Provincial del Cusco.

### **C. Políticas inadecuadas**

Dentro de la gestión municipal, uno de los factores principales para el correcto funcionamiento de la administración pública en pro del desarrollo social son los recursos humanos los cuales deben estar debidamente capacitados y calificados. A raíz de ello, las municipalidades establecen políticas entendiéndose por estas aquellas acciones realizadas por las entidades públicas con el objetivo de solucionar problemas que en determinado contexto resultan ser de prioridad.

Es así como la Municipalidad permitió la contratación de personal de serenazgo a través de convocatorias mediante Contratos Administrativos de Servicios, es decir, creando plazas para dicho personal aun cuando esto no está normado por ley. En otras palabras, las municipalidades no diseñan sus políticas y lineamientos de acuerdo a sus competencias y funciones respecto del manejo del sistema de personal en la administración pública.

### **D. Mala distribución presupuestal**

#### **- Definición de presupuesto**

El estado crea este instrumento de gestión para lograr resultados a favor de la población, que se refleja en la prestación de servicios y logro de



metas, relacionadas a la eficacia y eficiencia de las Entidades Públicas. Tal como lo menciona el MEF-Perú (2017) “estas entidades están limitadas por el presupuesto para sobrellevar sus gastos durante el año fiscal, acorde con la disponibilidad de los Fondos Públicos, a fin de mantener el equilibrio fiscal” (p.1).

#### - **Principios del Derecho Presupuestario**

Estas reglas o criterios básicos que rigen la institución presupuestaria, son los siguientes:

- a) Equilibrio. - Este principio hace que el presupuesto tenga un balance entre una posible evolución de ingresos, con los gastos públicos. Está claro entonces que lo que establece este principio es que sin financiamiento no existe la facultad de incurrir en gastos.
- b) Equilibrio Macro fiscal. - en esta se desarrolla la preparación, aprobación y ejecución de los presupuestos de las entidades públicas.
- c) Especialidad Cuantitativa. - este principio hace referencia a que todos los gastos públicos se deben cuantificar en razón al presupuesto asignado a cada entidad.
- d) Especialidad Cualitativa. - aquellos créditos presupuestarios que hayan sido aprobados por las entidades tienen que ser dirigidos a cumplir la finalidad para la que hayan sido autorizados la institución.
- e) Universalidad y Unidad. - se refiere a que un solo documento debe contener todos los presupuestos, así como los ingresos y gastos de las entidades
- f) Anualidad. - Donde el presupuesto del sector público debe tener vigencia anual y coincidiendo con el inicio y término del año calendario sin importar la fecha de ingreso o gasto.
- g) Centralización Normativa y Descentralización Operativa. - corresponde a las entidades el desarrollo presupuestal en materia técnica normativa ya que el gobierno central a través del sistema nacional de presupuesto lo regula de manera descentralizada (Vargas, 2015, pp. 61-63).



### - **Marco Jurídico del Presupuesto**

El Sistema Nacional de Presupuesto, es un conjunto de órganos que conducen el sistema presupuestario de nuestro país y está regido por diversas normas de gestión presupuestaria del estado, como por ejemplo la Ley del Sistema Nacional de presupuesto público N° 28411, Leyes anuales de presupuesto, leyes de endeudamiento y equilibrio financiero entre otros.

Finalmente, otro de los factores que fue determinante para la contratación del personal de serenazgo, mediante el D. Leg. N° 1057, durante el periodo 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial del Cusco, está referido a los alcances presupuestales que cada gobierno local tiene a disposición.

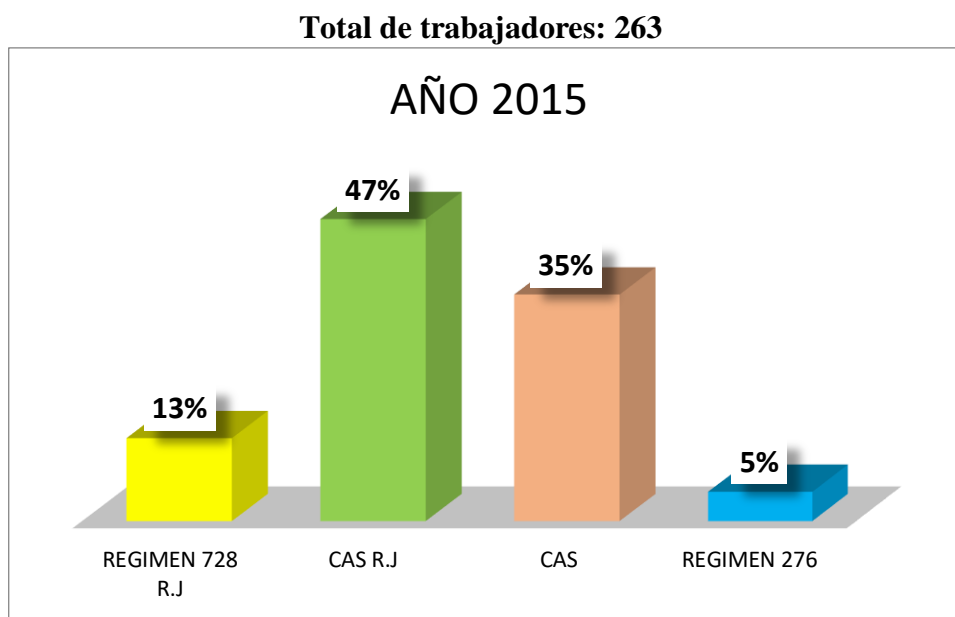
Por ello, una buena distribución presupuestal estará referida a la eficiencia en el sector público, eso dentro de las municipalidades, la cual se verá relacionada de acuerdo a diversas causas como lo son la magnitud de su actividad económica, la provisión de servicios públicos, la necesidad de justificar el presupuesto, el crecimiento económico, el bienestar de la población, entre otros.

No obstante, se verificó que la Municipalidad Provincial del Cusco hizo un mal manejo del presupuesto que el Ministerio de Economía y Finanzas dispuso para ella durante los periodos del 2015-2018, creando plazas para la contratación de personal de serenazgo en el régimen Contratación Administrativa de Servicios, es decir, se asignó presupuesto que no correspondía para el puesto de serenazgo debiendo ser lo correcto presupuestar dichos cargos de sereno dentro del régimen de 728.

## CAPITULO V: RESULTADO Y ANÁLISIS DE LOS HALLAZGOS

### 5.1. Resultados del estudio

#### 5.1.1. De los gráficos:



*Figura 1.* Distribución del personal de serenazgo según su régimen laboral, durante el año 2015.

**Análisis e Interpretación:** Se puede evidenciar que, en el año 2015, del 100% de trabajadores de serenazgo en la Municipalidad Provincial del cusco, 35% fueron contratados directamente bajo la modalidad del Contrato Administrativo de Servicios, es decir, se realizaron convocatorias para la contratación de servicios de personal de serenazgo verificándose que los vicios normativos fueron aprovechados por la Municipalidad.

Asimismo, el 47% de ellos fueron contratados mediante Contrato Administrativo de Servicios con la diferencia que estos últimos accionaron judicialmente para acceder a dicha contratación. Ello debido a que vieron





afectados sus derechos laborales porque inicialmente habían ganado su plaza con Contrato Administrativo de Servicios por lo que fueron repuestos en la misma labor en la que se desempeñaban.

Por otro lado, durante este año, se observa que el 13% de ellos laboraron bajo los alcances del régimen de la actividad privada - D. Leg. N° 728, demostrándose que a estos trabajadores del personal de serenazgo si se les contrató en régimen que correspondía. Ya que el artículo 1 de la Ley N° 11377 - Estatuto del Servicio Civil, establece que: “Los que realicen labores propias de obreros, en las dependencias públicas, estarán comprendidos solo en las disposiciones que específicamente se han dictado para estos servidores (...)”. Corroborando lo que establece el artículo 37 de la Ley Orgánica de Municipalidades, el cual señala que los obreros que trabajan para las municipalidades son servidores públicos y están sujetos al régimen de la actividad privada. Cabe resaltar que estos últimos también recurrieron a instancias judiciales para pertenecer a dicho régimen.

De igual manera, el 5% trabajadores del personal de serenazgo, se encontraban dentro del régimen público - Ley de Bases de la Carrera Administrativa - D. Leg. N° 276, quienes debieron haber sido comprendidos dentro del régimen de la actividad privada por encontrarse amparos por la Ley Orgánica de Municipalidades y demás normativa que establece que el personal de serenazgo es personal obrero.

Total de trabajadores: 268

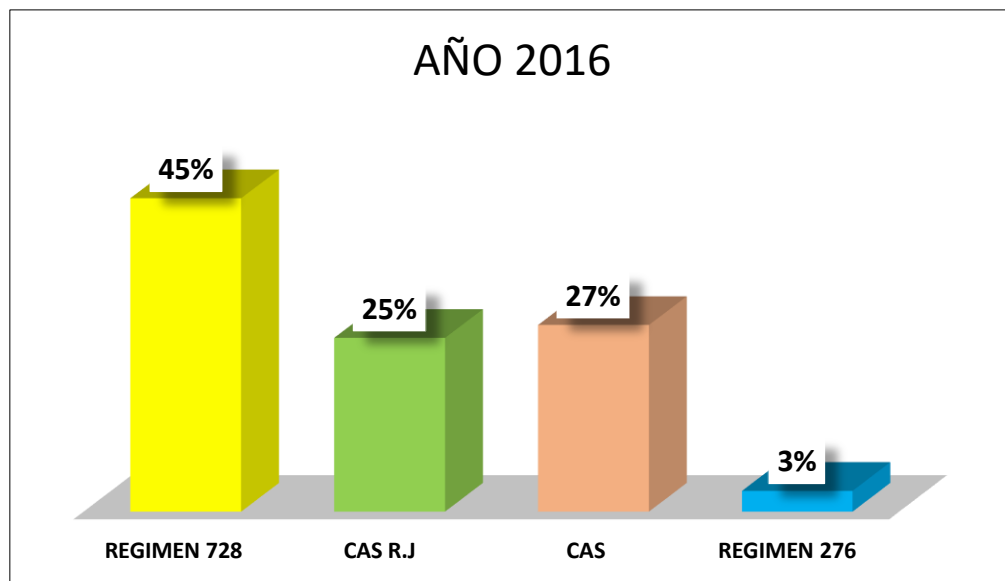


Figura 2. Distribución del personal de serenazgo según su régimen laboral, durante el año 2016.

**Análisis e Interpretación:** En este segundo gráfico, que es referido al año 2016, del 100% de trabajadores de personal de serenazgo; 45% fue contratado bajo los alcances del régimen de la actividad privada - D. Leg. N° 728 (régimen aplicado a los obreros) observándose así que en comparación al año 2015 hubo un incremento en la contratación del dicho personal, ya que algunos trabajadores pasaron a ser considerados como obreros municipales ya sea por accionar judicialmente (CAS repuestos judiciales) o por contratación directa.

En este año, los factores políticos aun incidían en la contratación del personal de serenazgo debido a que el 25% de ellos estaban siendo contratados bajo D. Leg. N° 1057, entre CAS repuestos judiciales en tanto 27% de ellos estaban siendo CAS directamente contratados. Es decir, la mala distribución presupuestal hizo que se pagara a trabajadores como personal CAS y seguían existiendo políticas inadecuadas que no permitían a los trabajadores CAS ser considerados dentro del D. Leg. N° 728.

Finalmente, se observa la existencia de trabajadores sujetos al D. Leg N° 276 con un mínimo porcentaje (3%).



En conclusión, en el año 2016, si bien es cierto hubo un incremento en la contratación del personal de serenazgo, no se pudo evitar que los factores políticos tengan un grado de incidencia en la contratación del personal de serenazgo bajo la modalidad del Contrato Administrativo de Servicios.

Total de trabajadores: 179

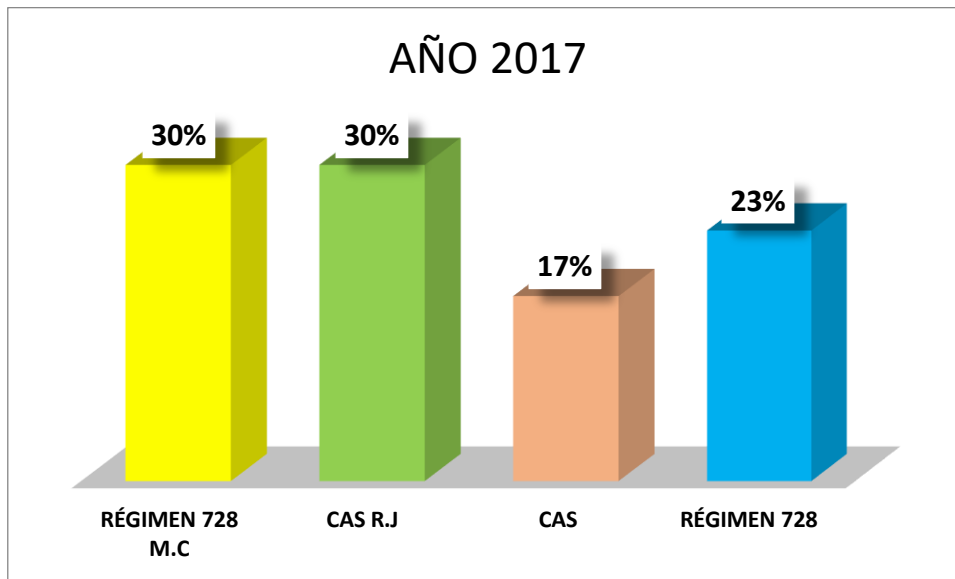


Figura 3. Distribución del personal de serenazgo según su régimen laboral, durante el año 2017.

**Análisis e Interpretación:** Del 100% de trabajadores contratados como personal de serenazgo en el año 2017, el 30% se encontraban dentro del régimen de la actividad privada - D. Leg. N° 728, los cuales accionaron judicialmente siendo amparados por medidas cautelares y el 23% comprendido también dentro de este último régimen. A este punto, se evidencia que la Municipalidad Provincial del Cusco, durante este año, aplicó en menor medida las normas que amparan a los obreros verificándose así que, si bien hubo poca incidencia tanto de los factores jurídicos como de los políticos, todavía se contrataba directamente mediante Contratos Administrativos de Servicios y repuestos judiciales (30%).

De esta manera, se contradice lo mencionado por la autoridad nacional del servicio civil que en muchas de sus resoluciones indica que todos los obreros al servicio de municipalidades no pueden ser contratados bajo el régimen especial del D. Leg. N° 1057 porque de este modo se estaría ignorando la evolución normativa que protege el trabajo de los obreros públicos.

En primer lugar, se tiene que la Municipalidad Provincial del Cusco hizo caso omiso a lo ya establecido sobre el régimen de los obreros municipales, personal de serenazgo, esto es, que existió una infracción normativa en cuanto



a la aplicación del artículo 37 de la Ley Orgánica de Municipalidades. En segundo lugar, los factores políticos y jurídicos seguían repercutiendo en la contratación de dicho personal desde la dación de las normas protectoras de los obreros municipales hasta el 2017.

Total de trabajadores: 148

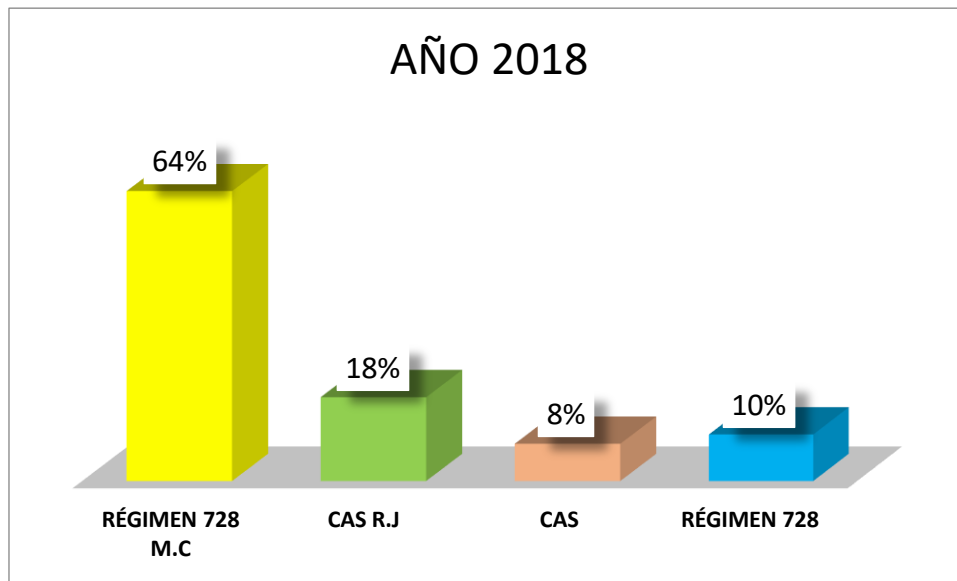


Figura 4. Distribución del personal de serenazgo según su régimen laboral, durante el año 2018.

**Análisis e Interpretación:** Finalmente en el año 2018, se observa que el personal del D. Leg N° 1057, contratado directamente, disminuyó en alguna medida (8%), debido a que dichos trabajadores accionaron judicialmente, siendo el resultado final el reconocimiento como personal obrero del régimen privado mediante medida cautelar (64%). De igual manera, el personal del D. Leg. N° 1057 repuesto judicialmente (18%) inició procesos judiciales para ser reconocidos como obreros del D. Leg. N° 728. No obstante, aún se reflejaba la contratación del personal de serenazgo con Contrato Administrativo de Servicios, siendo mínima la correcta contratación bajo el régimen del D. Leg. N° 728 (10%).

Así entonces, al igual que en los años anteriores, el factor político repercutió en la contratación del personal de serenazgo mostrándonos así que no existió disponibilidad presupuestal para la correcta contratación, entendiéndose bajo los alcances del régimen de la actividad privada.

Otro de los factores que con mayor incidencia para la contratación de personal de serenazgo fue la afinidad política, que fue fruto del apoyo político, esto es, que al pertenecer al grupo político ganador (2015 – 2018)



ingresaron a trabajar sin ningún inconveniente adoptándolo como una retribución al apoyo dado en campaña.

Es por esto que, se ejecutaron políticas inadecuadas como la apertura de plazas innecesarias para cubrir la demanda de trabajo, contratándose a este personal como serenazgo, ignorando el régimen al que debían pertenecer legalmente.

Entonces, se puede concluir que la Municipalidad Provincial del Cusco, contrató al personal del serenazgo dentro del régimen del D. Leg. N° 1057, indiscriminadamente debido a que no existió prohibición o sanción para realizarlo de dicha forma, a pesar de existir pronunciamiento, no solamente del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional o del SERVIR, los cuales establecen que el régimen del obrero municipal es el de la actividad privada.



### 5.1.2. De las entrevistas

**Tabla 5.** *¿Cómo se llevaron a cabo las convocatorias del personal de Serenazgo en la Municipalidad Provincial del Cusco, durante el periodo 2015-2018?*

Entrevistado	Respuesta	Análisis
<p>Jefe de personal de la Municipalidad Provincial del Cusco 2015-2018.</p> <p><i>Abg. Wilbert Caballero Condori</i></p>	<p>La norma no te dice que tienes que hacer una convocatoria. Los trabajadores de personal de serenazgo, son personal de la 728.</p> <p>Las entidades estamos en la facultad de contratarlos libremente. No necesitamos hacer un proceso de convocatoria.</p>	<p>De la pregunta planteada, cuatro (4) de los encuestados afirman que para ocupar plazas en los cargos del personal de serenazgo si se realizaron convocatorias para el concurso de Contratos Administrativos de Servicios, sin embargo, dos (02) de ellos mencionan que no existieron convocatorias para dicha contratación. De lo expuesto se puede verificar que la forma de contratación del personal de serenazgo si se hizo mediante el D. Leg. N° 1057(CAS) la cual fue hecha bajo concurso público. A raíz de ello, la Municipalidad Provincial del Cusco, realizó dicha contratación aprovechando los vacíos jurídicos que aún existían en nuestro ordenamiento jurídico, ya que hasta el 2016 no había una norma que estableciera el régimen correcto de los obreros municipales.</p>
<p>Jefe de personal de la Municipalidad Provincial del Cusco 2008</p> <p><i>Abogado especialista en lo laboral.</i></p> <p><i>Abg. Carlos Ojeda Soncco</i></p>	<p>Las convocatorias fueron realizadas básicamente utilizando el régimen del D. Leg. N° 1057 y consecuentemente realizando contratos CAS.</p> <p>Existía una figura llamada la “zona gris” la cual consiste en que no hay una norma en específico que determine cuál era el régimen laboral del personal de serenazgo.</p> <p>A pesar de existir informes del SERVIR, las municipalidades han seguido contratando dentro del régimen CAS.</p>	
<p>Jefe de remuneraciones de la Municipalidad Provincial del Cusco 2018-2021</p> <p><i>C.P.C. Ronald Colquehuanca</i></p>	<p>Toda convocatoria de personal principalmente CAS se hace mediante convocatoria pública.</p>	<p>Es así que el VI Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral y Previsional es la norma que cataloga al personal de serenazgo como obrero. Así entonces por lo menos se desvirtúa dos de los principios que rigen el sistema laboral en nuestro país, por un lado, el principio protector, debido a que la Municipalidad se encuentra en una posición de dominio unilateral y por otro, el principio de primacía de la realidad. Se ve claramente</p>
<p>Abogada Especialista en lo Laboral</p> <p><i>Mg. Carmen Jesús Peña Cabrera</i></p>	<p>De acuerdo a mi experiencia he podido observar que los serenos municipales siempre eran contratados bajo el D. Leg. N° 1057, durante mucho tiempo.</p>	



<p>Abogado Especialista en lo Laboral</p> <p><i>Abg. Elmer Incacayo Cárdenas</i></p>	<p>No se daban convocatorias para la contratación de los serenozos.</p>	<p>afectado al contratar al personal de serenazgo dentro de un régimen que no le corresponde, es decir, este último debió haber sido contratado dentro del régimen de la actividad privada, ya que la labor que realizan son propias de un obrero, el cual involucra el desgaste físico.</p>
<p>Jefe de Serenazgo de la Municipalidad Provincial del Cusco</p> <p><i>Sr. Walter Luza Zamalloa</i></p>	<p>Bueno, para la contratación de serenozos se hacía un concurso CAS.</p>	

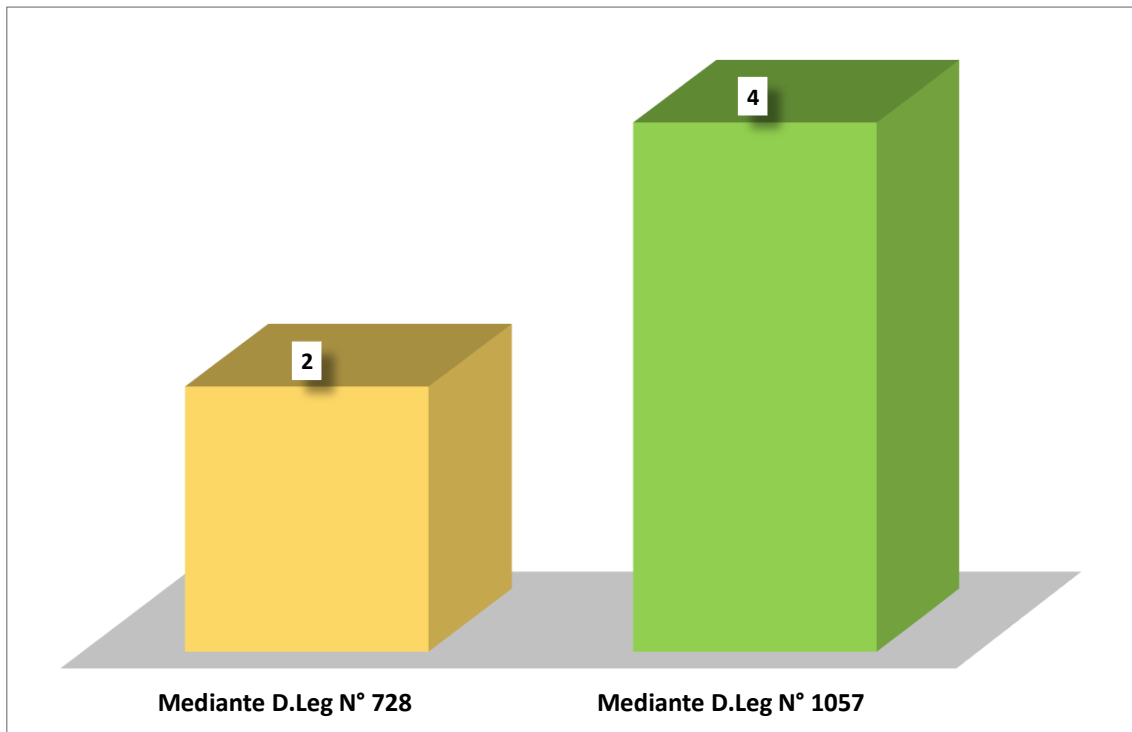


Figura 5. ¿Cómo se llevaron a cabo las convocatorias del personal de Serenazgo en la Municipalidad Provincial del Cusco, durante el periodo 2015-2018?

**Interpretación jurídica:** De la pregunta planteada, cuatro (04) de los encuestados afirman que para ocupar plazas en los cargos del personal de serenazgo si se realizaron convocatorias para el concurso de Contratos Administrativos de Servicios, sin embargo, dos (02) de ellos mencionan que solo se contrató bajo los alcances del régimen de la actividad privada. De lo expuesto, se puede verificar que el personal de serenazgo fue contratado mediante el D. Leg. N° 1057(CAS), el cual es un contrato administrativo de servicios y es considerado de modalidad especial además de ello,



no se encuentra sujeta 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.

Si bien es cierto el D. Leg. N° 1057 faculta la contratación a través de convocatorias, esta fue una contratación errónea para el personal de serenazgo debido a que la Ley en mención no era aplicable al personal de serenazgo durante el periodo investigado. Sin embargo, la Municipalidad Provincial del Cusco, realizó dicha contratación aprovechando los vacíos jurídicos que aún existían en nuestro ordenamiento jurídico, ya que hasta el 2016 no había una norma que estableciera el régimen correcto de los obreros municipales.

Asimismo, la inaplicabilidad de las normas fue un factor determinante para dicha contratación de personal debido a que, existiendo normatividad, estas fueron ignoradas, es decir, la Municipalidad Provincial del Cusco adoptó medidas que limitaron la efectividad de los derechos laborales del sereno., esto es, que no existía razón alguna para inaplicar las normas siendo la conducta del empleador temeraria, arbitraria y desproporcionada.

Además de ello, existe un soporte normativo que justifica la contratación del personal de serenazgo dentro de los alcances del D. Leg. N 728, siendo este el VI Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral y Previsional que menciona claramente que: “Los policías municipales y el personal de serenazgo al servicio de las municipalidades deben ser considerados como obreros”.

De lo mencionado, se puede interpretar que los magistrados, al momento de resolver, concluyen de manera precisa, que la misma Ley del D. Leg. N°1057 no permite la contratación en sus lineamientos al personal comprendido en el régimen laboral de la actividad privada, por ello la Municipalidad Provincial del Cusco ha errado en la contratación del personal obrero la hacerlo bajo el D. Leg. N° 1057 y no con el D. Leg. N° 728.

De este modo, se puede observar que se desvirtúa lo analizado por el autor Plá R. A. (2000), quien aborda el principio pro operario y refiere que su fin ultimo es proteger a la parte mas debil aplicando la normas mas favorable o beneficiosa al trabajador.

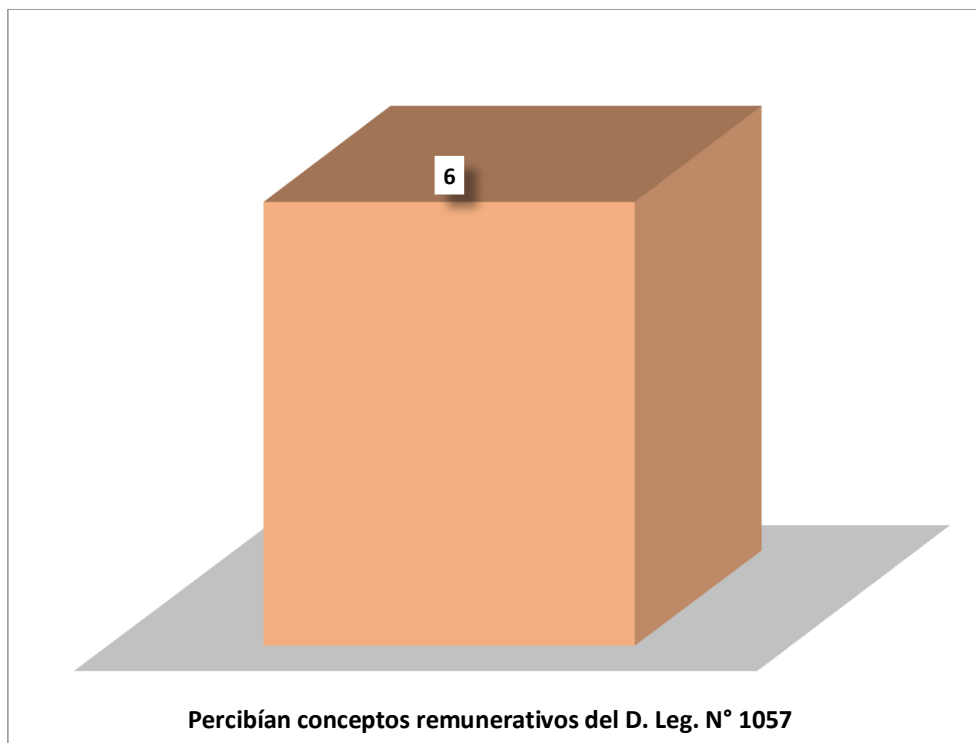


**Tabla 6.** *¿Qué conceptos remunerativos fueron otorgados al personal de Serenazgo en la Municipalidad Provincial del Cusco, durante el periodo 2015-2018?*

Entrevistado	Respuesta	Análisis
<p>Jefe de personal de la Municipalidad Provincial del Cusco 2015-2018.</p> <p><i>Abg. Wilbert Caballero Condori</i></p>	<p>Su remuneración básica, no hay otro concepto que se pueda pagar.</p>	<p>De la pregunta propuesta, todos los entrevistados coincidieron en que durante el periodo 2015 - 2018 la Municipalidad Provincial del Cusco, otorgaba remuneraciones y beneficios al personal de serenazgo bajo el régimen especial de contratación del D. Leg. N° 1057; sin embargo, este personal en aplicación del principio de primacía de la realidad, cumplía con labores de obreros, los cuales como bien se ha establecido en muchos informes del SERVIR, son aquellos que realizan trabajos que requieren esfuerzo físico, así también el Art. 37 de la Ley orgánica de Municipalidades establece que “(...) Los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada(...)”; por lo que debían estar comprendidos dentro dicho régimen.</p> <p>Y, si bien el régimen CAS otorga beneficios a los trabajadores sujetos a este régimen, no son equiparables a los beneficios otorgados por el D. Leg. N° 728, es decir, se suprimen por ejemplo el pago de CTS y se ve afectada su estabilidad laboral, y por último al no estar comprendidos dentro de esta última, se vulnera su permanencia laboral, la cual es razón preponderante para</p>
<p>Jefe de personal de la Municipalidad Provincial del Cusco 2008</p> <p>Abogado especialista en lo laboral.</p> <p><i>Abg. Carlos Ojeda Soncco</i></p>	<p>La mayor parte del como el personal de serenazgo fue contratado dentro de los alcances del D. Leg. 1057 por la naturaleza de este régimen y los beneficios que ha establecido se les daba su remuneración mensual propia del régimen CAS;</p> <p>En el D. Leg. N° 1057, se les otorga beneficios como vacaciones por 30 días.</p>	
<p>Jefe de remuneraciones de la Municipalidad Provincial del Cusco 2018-2021</p> <p><i>C.P.C. Ronald Colquehuanca</i></p>	<p>Para personal con contratos CAS, se paga un monto único según contrato. Sus sueldos oscilan entre 900.00 soles a 1200.00 soles dependiendo las funciones que realizan.</p> <p>Los agentes de serenazgo con CAS no tienen beneficios sociales como la CTS.</p>	
<p>Abogada Especialista en lo Laboral</p> <p><i>Mg. Carmen Jesús Peña Cabrera</i></p>	<p>Fueron los propios del CAS, que si bien es cierto gozan de vacaciones anuales, no tienen CTS, ni estabilidad laboral, por ello se desvirtúa la labor que realizaban.</p>	



<p>Abogado Especialista en lo Laboral</p> <p><i>Abg. Elmer Incacayo Cárdenas</i></p>	<p>El personal de serenazgo simplemente percibía su remuneración mensual.</p>	<p>encontrarse amparados por el D. Leg. N° 728.</p>
<p>Jefe de Serenazgo de la Municipalidad Provincial del Cusco</p> <p><i>Sr. Walter Luza Zamalloa</i></p>	<p>Mis compañeros y yo recibíamos todos los beneficios del 1057 como por ejemplo los aguinaldos y vacaciones pero no teníamos CTS.</p>	



*Figura 6.* ¿Qué conceptos remunerativos fueron otorgados al personal de Serenazgo en la Municipalidad Provincial del Cusco, durante el periodo 2015-2018?

**Interpretación Jurídica:** De la pregunta propuesta, todos los entrevistados coincidieron en que durante el periodo 2015 - 2018 la Municipalidad Provincial del Cusco, otorgaba remuneraciones y beneficios al personal de serenazgo bajo el régimen especial de contratación del D. Leg. N° 1057. Si bien es cierto, dentro de ese



régimen especial, gozan de beneficios laborales como las vacaciones anuales, aguinaldos, licencias (ya sean por paternidad, lactancia, descanso pre y post natal), se ve que el referido D. Leg. no cuenta con el beneficio de la CTS, el cual prevé las contingencias que origina el cese de la relación laboral como también prevé la pérdida de sus ingresos, por ende, se busca proteger al trabajador y a su familia de las circunstancias que se ocasionan por el cese. Como es de verse, según la Ley, este beneficio está sujeto al régimen común de la actividad privada, el mismo al que debieron pertenecer el personal de serenazgo durante el periodo 2015 – 2018 en la Municipalidad Provincial del Cusco.

De lo anterior, se desprende que la Municipalidad Provincial de Cusco, no solo inaplicó las normas labores, sino que se valió del desconocimiento de los serenos sobre sus derechos laborales debido a que, como se sabe, el grado de instrucción de muchos de ellos, no les permite conocer la tutela de derechos que el legislador ha querido plantear respecto de las normas laborales impidiendo con ello instar judicialmente para el reconocimiento de los mismos.

Una vez establecido el criterio unificado de los magistrados a través del VI Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral y Previsional, la Municipalidad, a partir del mismo, debió colocar al personal de serenazgo en la planilla correspondiente al régimen laboral de la actividad privada, tal como indica la norma “los policías municipales y el personal de serenazgo al servicio de las municipalidades deben ser considerados como obreros”.



**Tabla 7.** ¿A raíz de que los serenos estaban siendo contratados bajo distintos regímenes laborales?

Entrevistado	Respuesta	Análisis
<p>Jefe de personal de la Municipalidad Provincial del Cusco 2015-2018.</p> <p><i>Abg. Wilbert Caballero Condori</i></p>	<p>Por el tema presupuestal. Todo el personal de seguridad ciudadana en mi gestión estaba bajo el D. Leg N° 728.</p> <p>Los informes del SERVIR señalaban que podía contratarse personal de seguridad ciudadana con la 1057.</p> <p>Posteriormente, el propio SERVIR estableció que solo podía contratarse con 728 pero finalmente ya hay una ley que dice que tiene que estar en la 728.</p>	<p>De lo manifestado por los especialistas en cuanto a esta pregunta, se concluye que dos (02) de ellos alegan que fueron los Factores Jurídicos, los que prevalecieron para determinar la contratación del personal de serenazgo. Básicamente, los vacíos legales fueron utilizados por la Municipalidad Provincial del Cusco a fin de sacar ventaja sobre los trabajadores, así como la inaplicabilidad de las normas dadas.</p>
<p>Jefe de personal de la Municipalidad Provincial del Cusco 2008</p> <p>Abogado especialista en lo laboral.</p> <p><i>Abg. Carlos Ojeda Soncco</i></p>	<p>Las Municipalidades aprovecharon la existencia de una zona gris, donde no había una idea clara de cuál era el régimen del personal de serenazgo y aprovecharon de ese vacío legal</p> <p>Fue a raíz de temas presupuestales, por lo que la Municipalidad Provincial del Cusco se benefició.</p>	<p>Por otro lado, cuatro (04) de los especialistas, concluyeron que son los Factores Políticos, como la mala distribución presupuestal y la afinidad política los que determinaron la contratación del personal de serenazgo bajo distintos regímenes laborales.</p>
<p>Jefe de remuneraciones de la Municipalidad Provincial del Cusco 2018-2021</p> <p><i>C.P.C. Ronald Colquehuanca</i></p>	<p>Para serenazgo siempre han sido contratados por CAS, no se contrata en 728.</p>	
<p>Abogada Especialista en lo Laboral</p> <p><i>Mg. Carmen Jesús Peña Cabrera</i></p>	<p>El personal de serenazgo, durante ese periodo, lamentablemente, fue contratado con CAS porque las leyes no eran claras al respecto, la Municipalidad aprovechó vacíos normativos</p>	



<p>Abogado Especialista en lo Laboral</p> <p><i>Abg. Elmer Incacayo Cárdenas</i></p>	<p>Los serenos eran contratados directamente gracias a haber apoyado al partido previamente a las elecciones.</p>	
<p>Jefe de Serenazgo de la Municipalidad Provincial del Cusco</p> <p><i>Sr. Walter Luza Zamalloa</i></p>	<p>Algunos de mis compañeros eran contratados bajo concurso CAS pero venia gente nueva a trabajar sin concurso y ellos eran militantes del partido político que ganaba las elecciones.</p>	

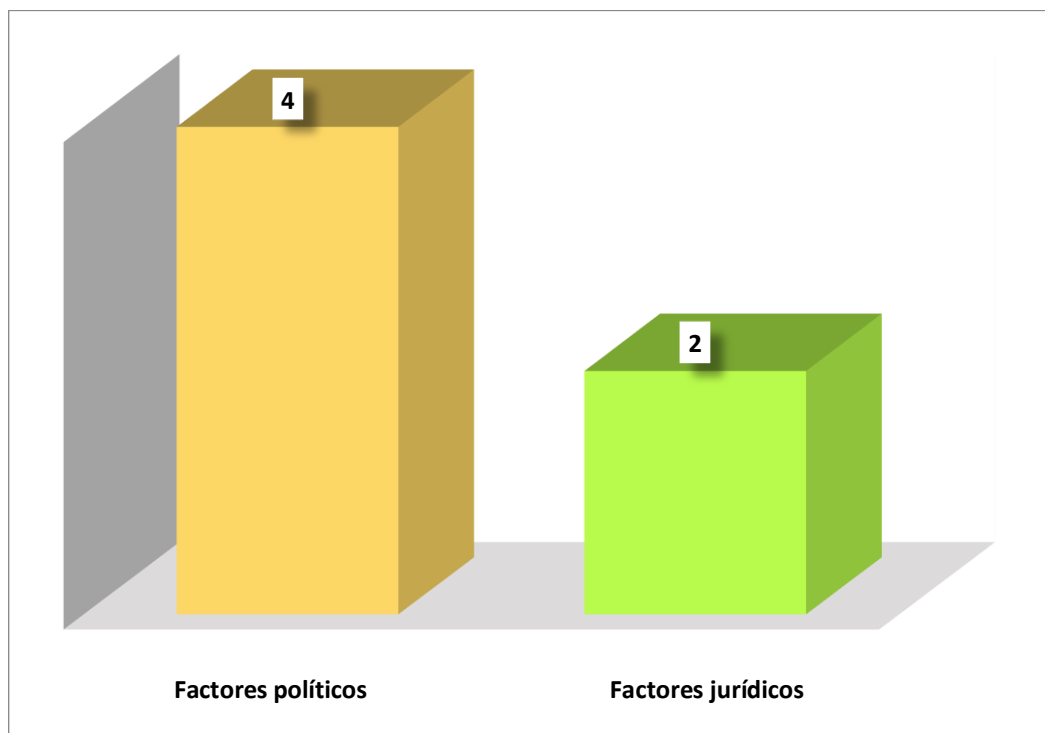


Figura 7. ¿A raíz de que los serenos estaban siendo contratados bajo distintos regímenes laborales?

**Interpretación Jurídica:** De lo manifestado, se puede percibir que, cuando se contrata al personal de serenazgo, evidentemente, lo hacen bajo el alcance del D. Leg. N° 1057 y esto se evidencia a través de sus contratos laborales, los cuales son medio de prueba que reflejan la afectación del principio de primacía de la realidad, sabiendo que estos pertenecen al régimen de la actividad privada, vulnerando el mencionado principio el cual se enmarca dentro de aquellos casos incompatibles de



lo que ocurre en la realidad y lo que se plasma en los documentos, tal como lo refiere Arévalo (2008).

Por otro lado, existieron también factores jurídicos como los vacíos legales, los cuales son situaciones que el legislador no ha previsto para la emisión de normas futuras. Debido a que, a la fecha de la investigación propuesta, los legisladores no habían previsto las situaciones sociolaborales que rodean al personal de serenazgo, porque la categorización del personal de serenazgo fue tratada de manera cambiante ya que, por periodos, a veces, pertenecían al régimen privado y otras, al público. Entonces, no se establecía la unanimidad requerida para contratarlos dentro de un sistema laboral requerido. Así también la inaplicabilidad de las normas fue otro factor determinante porque a raíz de los vacíos que no propuso el legislador, fueron los jueces quienes llenaron tales vacíos emitiendo normas como el caso del VI Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional, el cual se creó con la finalidad de unificar y establecer el régimen al que pertenecen los serenos municipales; y una vez fijado dicho régimen, la Municipalidad debió adherirse a lo resuelto por la Sala Laboral para la contratación del personal de serenazgo.

Por otro lado, los factores políticos, como la mala distribución presupuestal fueron también determinantes para la contratación del personal de serenazgo debido a que contratarlos mediante el régimen de la actividad privada implicaba mayores gastos para la entidad; así también, aunque en menor medida se evidencia el factor de la afinidad política, el cual tiene como base el poder y como lo dice Maritain, una vez que se tiene el poder se puede llegar a usar la fuerza pública para obtener beneficios.

Consecuentemente, la Municipalidad Provincial del Cusco, a fin de sacar ventaja sobre los trabajadores de serenazgo, utilizó dichos factores para contratarlos en distintos regímenes laborales vulnerando lo establecido en la Constitución, Artículo 23, la cual en menciona que en una relación laboral no se pueden transgredir los derechos del trabajador ni su dignidad.





**Tabla 8.** ¿Qué problemas afectaron en la asignación del personal de Serenazgo?

Entrevistado	Respuesta	Análisis
<p>Jefe de personal de la Municipalidad Provincial del Cusco 2015-2018.</p> <p><i>Abg. Wilbert Caballero Condori</i></p>	<p>Todos los gobiernos tienen bastantes recursos en Recursos Determinados, pero estos no son para contratación de personal sino para ejecución la ejecución de proyectos de inversión pública.</p> <p>No existe disponibilidad presupuestal, entonces, se está afectando a los recursos directamente recaudados.</p>	<p>De la preguntada planteada, se comprueba que dos (02) de los entrevistados mencionan que el factor político, el cual se reflejó a través de temas presupuestales, afectó la contratación de personal de serenazgo.</p> <p>Por otro lado, cuatro (4) de los entrevistados alegan que la asignación del personal de serenazgo fue diversa debido a que los factores jurídicos como la inaplicabilidad de las normas, desconocimiento de derechos y los vacíos legales coadyuvaron a tal situación.</p>
<p>Jefe de personal de la Municipalidad Provincial del Cusco 2008</p> <p>Abogado especialista en lo laboral.</p> <p><i>Abg. Carlos Ojeda Soncco</i></p>	<p>Considero que uno de los factores fue el presupuestal porque el costo de un trabajador del régimen privado es mayor al régimen del Contrato Administrativo de Servicios.</p> <p>El costo contratándolos en régimen privado era mayor, por lo que fue un tema presupuestal.</p>	<p>Por ende, se infiere que los factores jurídicos antes mencionados vulneraron los derechos del personal de serenazgo al contratarlos con régimen CAS y consecuentemente suprimieron todos los beneficios que conlleva a ser un trabajador obrero perteneciente al régimen de la actividad privada.</p>
<p>Jefe de remuneraciones de la Municipalidad Provincial del Cusco 2018-2021</p> <p><i>C.P.C. Ronald Colquehuanca</i></p>	<p>La municipalidad han tenido dificultades en la contratación del personal de serenazgo debido a la existencia de una confusión del régimen laboral de los mismos, por ende considero que un problema en la asignación de dicho personal fue la regulación jurídica.</p>	
<p>Abogada Especialista en lo Laboral</p> <p><i>Mg. Carmen Jesús Peña Cabrera</i></p>	<p>Los problemas fueron netamente jurídicos porque a lo largo de los años, el régimen laboral del personal de serenazgo ha sido cambiante es por ello que las municipalidades se ceñían a las normas vigentes en el año de contratación.</p> <p>Además, no existía norma precisa que establezca el régimen correcto dando lugar a los vacíos normativos que fueron aprovechados por las municipalidades.</p>	
<p>Abogado</p>	<p>Bueno, creo que durante ese</p>	



<p>Especialista en lo Laboral</p> <p><i>Abg. Elmer Incacayo Cárdenas</i></p>	<p>tiempo ya existía un Pleno de la Sala Laboral que establecía rigurosamente el régimen que debía aplicarse a los serenos municipales entonces a raíz de ello, las municipalidades debieron contratarlos de acuerdo a ese criterio sin embargo, las municipalidades no obedecen a mandatos jurisdiccionales si no es por sentencias judiciales.</p>	
<p>Jefe de Serenazgo de la Municipalidad Provincial del Cusco</p> <p><i>Sr. Walter Luza Zamalloa</i></p>	<p>Me parece que es debido a que muchos de mis compañeros, como desconocen el tema normativo, simplemente se presentan a las convocatorias y firman contratos sin saber del régimen propio que les ampara.</p>	

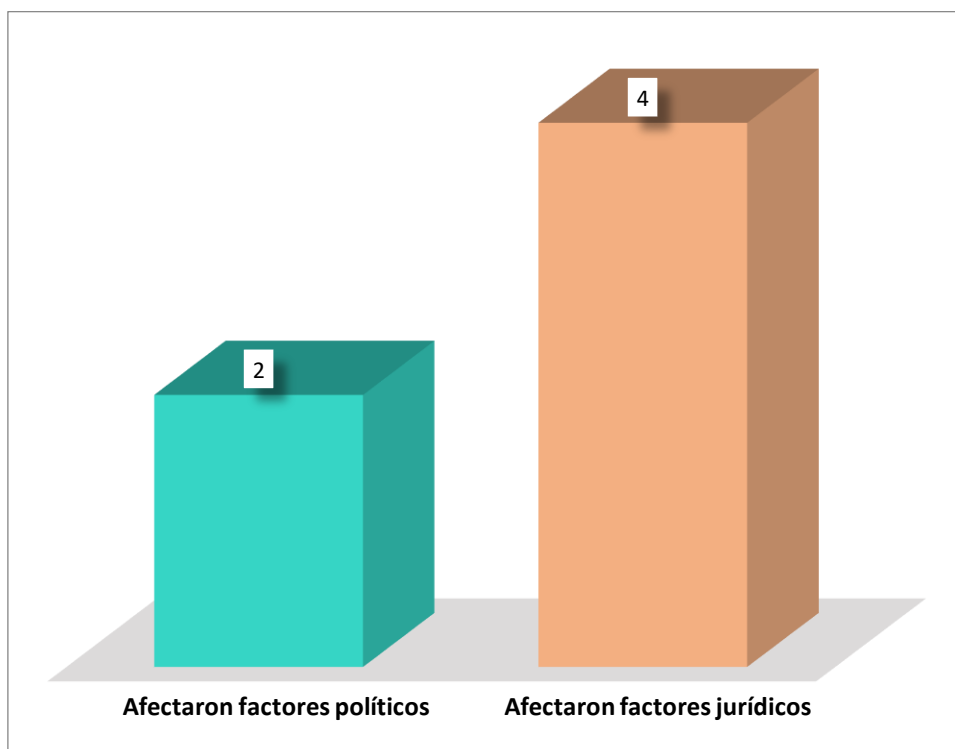


Figura 8. ¿Qué problemas afectaron en la asignación del personal de Serenazgo?

**Interpretación Jurídica:** Como se ha podido verificar, algunos de los especialistas consideran que los temas presupuestales impidieron contratar al personal de serenazgo bajo el régimen que les correspondía porque existía una mala



distribución presupuestal porque según ellos contratar al sereno generaba mayores gastos bajo el régimen de la actividad privada y no así mediante una convocatoria CAS. Sin embargo, se deduce que los factores jurídicos fueron en gran medida los causantes de tal irregularidad.

En ese entender, se habla de inaplicabilidad de normas la cual condujo a que la Municipalidad Provincial del Cusco accionará de manera arbitraria y desproporcionada dejando de lado el contenido proteccionista del derecho Laboral. Esto es, que no solamente la Ley Orgánica de Municipalidades en su artículo 37, el cual menciona “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, reconociéndolos los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen” brindando así protección a los obreros sujetándonos al régimen laboral de la actividad privada, sino también se tiene que al VI Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral y Previsional, que establece que: “Los policías municipales y serenazgo al servicio de las municipalidades deben ser considerados como obreros” el cual según criterio unificado resolvió considerar a los trabajadores del personal de serenazgo como obreros.

Entonces, teniendo como prerrogativa ambas regulaciones, era de esperarse que la Municipalidad Provincial del Cusco, aplique automáticamente lo dispuesto por ellas contratándolos con el régimen laboral del D. Leg. N° 728.

Finalmente, otro de los problemas que afectaron la contratación de personal de serenazgo fueron aquellos manifestados por el desconocimiento de derechos laborales, el cual obligó a los trabajadores del personal de serenazgo a no reclamar al empleador para reconocerlos correctamente. Por otro lado, los vacíos normativos aumentaron dicho desconocimiento y provocaron arbitrariedades realizadas por la Municipalidad Provincial del Cusco.

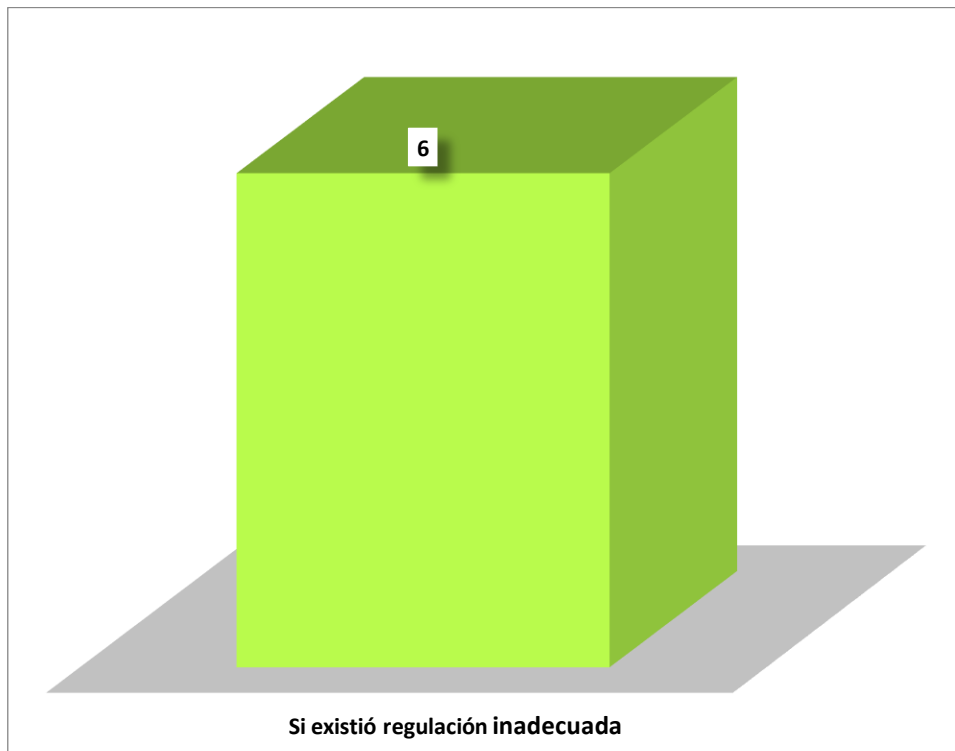
**Tabla 9.** *¿Considera usted que existió regulación inadecuada para la contratación del personal de serenazgo?*



Entrevistado	Respuesta	Análisis
<p>Jefe de personal de la Municipalidad Provincial del Cusco 2015-2018.</p> <p><i>Abg. Wilbert Caballero Condori</i></p>	<p>Si, ya que no existía una claridad ni siquiera a nivel de la judicatura respecto de cuál era el régimen laboral aplicable a los trabajadores de serenazgo.</p> <p>La falta de claridad normativa ha generado que muchos encargados de Recursos Humanos contratasen con 276 o con 728.</p>	<p>El total de especialistas consultados respondieron afirmativamente, ello debido a que no existía una precisión legal que fuera aplicable al régimen de los trabajadores del personal de serenazgo, la Municipalidad Provincial de Cusco, a través de la Oficina de Recursos Humanos realizó convocatorias para dicho personal en el régimen CAS por falta de regulación y/o vacíos normativos.</p>
<p>Jefe de personal de la Municipalidad Provincial del Cusco 2008</p> <p>Abogado especialista en lo laboral.</p> <p><i>Abg. Carlos Ojeda Soncco</i></p>	<p>Sí, porque existieron vacíos normativos.</p>	
<p>Jefe de remuneraciones de la Municipalidad Provincial del Cusco 2018-2021</p> <p><i>C.P.C. Ronald Colquehuanca</i></p>	<p>Si, además que existieron problemas en el marco presupuestal.</p>	
<p>Abogada Especialista en lo Laboral</p> <p><i>Mg. Carmen Jesús Peña Cabrera</i></p>	<p>Si, puesto que la normativa peruana ha variado constantemente la regulación respecto de los empleados y obreros.</p> <p>Entonces, como a través de los años, la misma regulación los clasificaba entre la actividad privada y la publica hizo que su contratación sea cambiante por ende inadecuada.</p>	
<p>Abogado Especialista en lo Laboral</p> <p><i>Abg. Elmer Incacayo Cárdenas</i></p>	<p>Si, ya que al no haber norma unificada sobre el tema, la contratación del personal se vio afectada entonces la culpa recae sobre el legislador, al no tratar un tema tan común como lo es del personal de serenazgo.</p>	



Jefe de Serenazgo de la Municipalidad Provincial del Cusco  <i>Sr. Walter Luza Zamalloa</i>	Sí, porque varios de mis compañeros eran contratados inmediatamente, sin periodo de prueba.	
---	---	--



*Figura 9.* ¿Considera usted que existió regulación inadecuada para la contratación del personal de serenazgo?

**Interpretación Jurídica:** De acuerdo a lo señalado por los especialistas, se tiene claro que, si existió una regulación inadecuada respecto de la contratación del personal de serenazgo, que como bien lo dice Rojas (2017) son personal que tiene la categoría de obreros el cual es definido como la persona encargada de brindar seguridad, atención, asistencia y vigilancia de los ciudadanos.

A partir de este punto debemos referirnos al personal de serenazgo como aquel que se vio vulnerado en sus derechos a raíz de la regulación inadecuada que existía sobre su contratación.



Esta regulación inadecuada desencadenó la supresión de sus beneficios sociales como por ejemplo. Si el personal de serenazgo está destinado a brindar protección y seguridad mediante patrullaje, este necesariamente deberá contar con el beneficio de seguro de vida social (Reyes, 2018).

Por otro lado, podemos observar que el personal de serenazgo, al ser una persona que apoya en el control y vigilancia de acuerdo a las ordenanzas municipales, debe ser una persona capacitada en cuanto a la participación vecinal sobre asuntos de seguridad ciudadana, en ese entender, si este se encontrase dentro del D. Leg. N° 1057 al terminar su contrato, este tendría que volver a postular, generándose así una inseguridad laboral para dicho trabajador, teniendo en cuenta que la labor de seguridad ciudadana es una labor permanente.

Al respecto, cabe mencionar que la estabilidad laboral es un derecho implícito para aquellos trabajadores obreros, personal de serenazgo, porque de acuerdo al artículo 122 del D. Leg. N° 728 “los trabajadores contratados conforme al presente título tienen derecho a percibir los mismos beneficios que por ley, pacto o costumbre tuvieron los trabajadores vinculados a un contrato de duración indeterminada, del respectivo centro de trabajo y a la estabilidad laboral durante el tiempo que dure el contrato, una vez superado el periodo de prueba”.

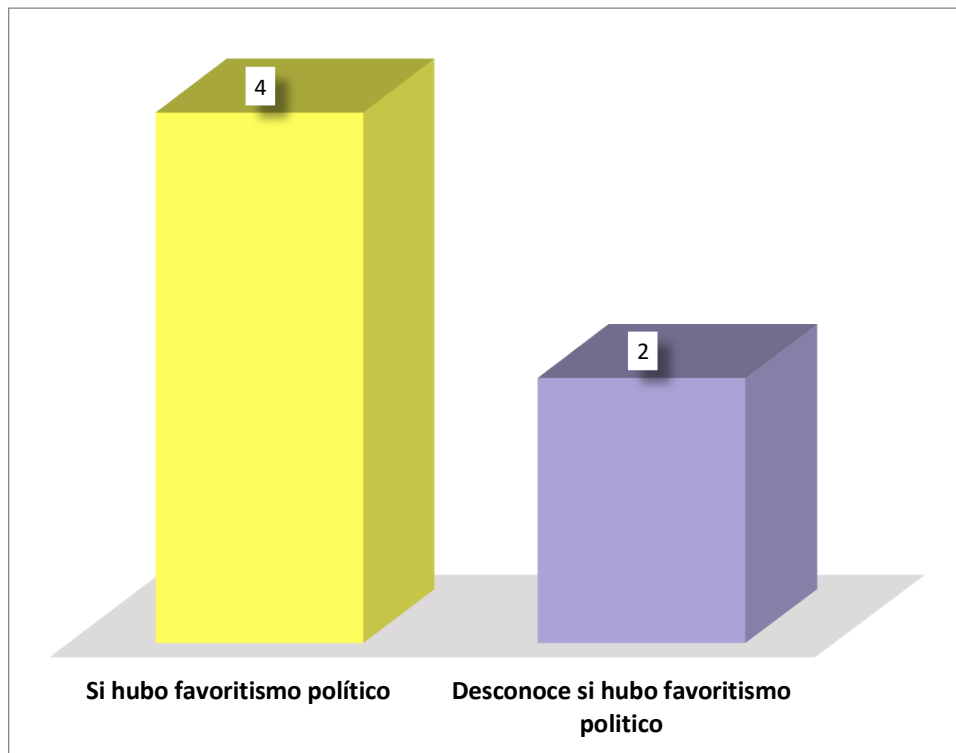
En otras palabras, la estabilidad laboral de la que habla el artículo anterior aplicada al régimen del personal de serenazgo se debe dar en función a labor permanente que realizan consolidando así el principio de continuidad el cual configura la prevalencia de un contrato en el tiempo, entonces, el trabajador del personal de serenazgo se encontrará amparado por ley mientras tenga las facultades, actitudes y aptitudes para permanecer en su centro de labor.

**Tabla 10.** *¿Cree usted que existió favoritismo político en las convocatorias del personal de serenazgo?*

Entrevistado	Respuesta	Análisis
--------------	-----------	----------



<p>Jefe de personal de la Municipalidad Provincial del Cusco 2015-2018.</p> <p><i>Abg. Wilbert Caballero Condori</i></p>	<p>Las personas que se han tomado en un primer momento han tenido alguna participación política.</p>	<p>De los entrevistados, cuatro (04) respondieron afirmativamente ya que, en su experiencia, se ha visto, a lo largo de estos años que el factor político tiene una especial relevancia en las convocatorias para el personal de serenazgo es decir que a raíz de las campañas políticas y el apoyo hacia estas es que el candidato elegido se ve obligado a regresar la ayuda de dichas personas contratándolas en la Municipalidad.</p>
<p>Jefe de personal de la Municipalidad Provincial del Cusco 2008</p> <p>Abogado especialista en lo laboral.</p> <p><i>Abg. Carlos Ojeda Soncco.</i></p>	<p>Si, políticamente existe una regla es decir político o candidato que gana las contiendas electorales llega con su gente.</p> <p>Si ha habido un factor político</p>	<p>En otras palabras, una vez concluida las elecciones, los grupos políticos a través de sus partidarios, imponen su voluntad sobre el ganador de dichas contiendas electorales, teniendo como fin máximo ocupar un cargo o plaza dentro de la Municipalidad, en este caso en concreto, las plazas del personal de serenazgo, fueron las más accesibles.</p>
<p>Jefe de remuneraciones de la Municipalidad Provincial del Cusco 2018-2021</p> <p><i>C.P.C. Ronald Colquehuanca.</i></p>	<p>Desconozco si hubo algún tipo de favoritismo político en la contratación del personal de Serenazgo</p>	<p>De los entrevistados dos (02) mencionaron no conocer respecto a si hubo favoritismo político en la contratación del personal de serenazgo en la Municipalidad Provincial de Cusco.</p>
<p>Abogada Especialista en lo Laboral</p> <p><i>Mg. Carmen Jesús Peña Cabrera</i></p>	<p>Siempre se ha visto eso al momento de contratar en una entidad pública y en este caso no hizo la diferencia.</p>	
<p>Jefe Abogado Especialista en lo Laboral</p> <p><i>Abg. Elmer Incacayo Cárdenas</i></p>	<p>No tengo conocimiento de hechos de favoritismos en la Municipalidad.</p>	
<p>Jefe de Serenazgo de la Municipalidad Provincial del Cusco</p> <p><i>Sr. Walter Luza Zamalloa</i></p>	<p>Sí, muchos de mis nuevos compañeros ingresaban a laborar cuando iniciaba la gestión del alcalde entrante.</p>	



*Figura 10.* ¿Cree usted que existió favoritismo político en las convocatorias del personal de serenazgo?

**Interpretación Jurídica:** De lo expuesto, se evidencia que el favoritismo o afinidad política descrita como aquella situación que se produce por el vínculo entre los candidatos políticos y sus simpatizantes, hace que los primeros recompensen el apoyo brindado durante la campaña electoral, brindándoles a estos últimos la oportunidad de tener un trabajo dentro de la Municipalidad contratándolos bajo un régimen que no corresponde. Se ha visto a lo largo de estos años que este factor político tiene una especial incidencia en las convocatorias del personal de serenazgo, a través de los grupos políticos, los cuales buscan tener el control del gobierno a través de las elecciones llevadas a cabo de manera legal.

Y, a pesar de que existan discrepancias en el pensamiento de los especialistas en cuanto el favoritismo político, se verifica a través de la experiencia, que si existió dicho factor. Debido a que se les contrataba mediante contratos CAS pudiendo así cambiar de personal constantemente, en razón a que estos contratos son de duración determinada teniendo como máximo el plazo de un año fiscal.





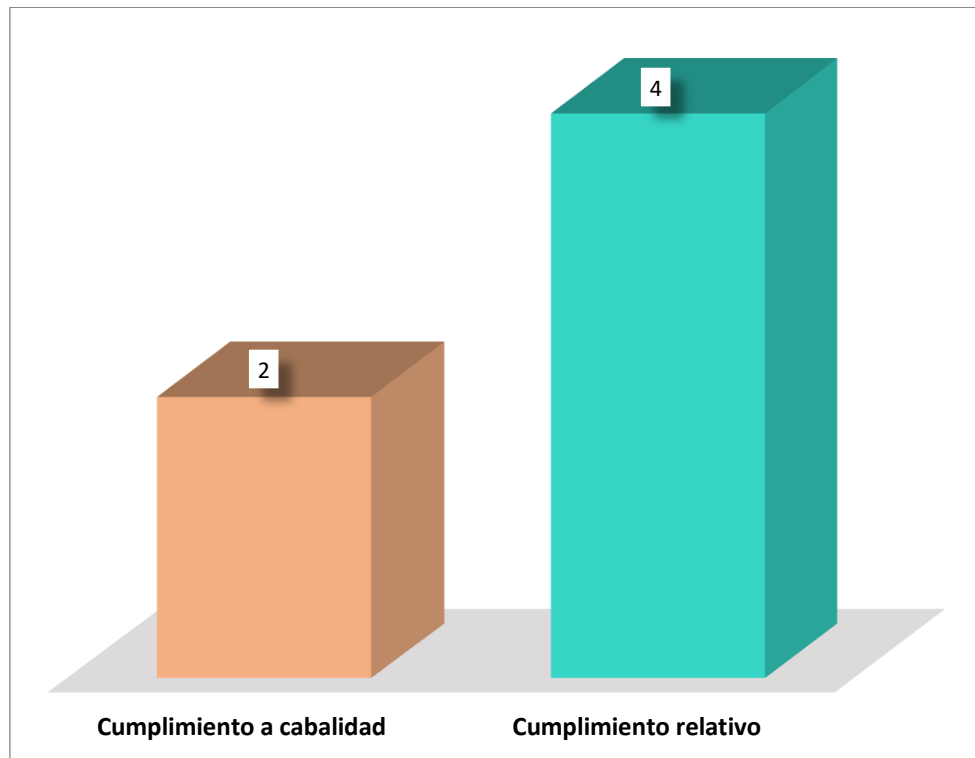
De igual manera, si existió o no favoritismo político se debió respetar el artículo 37 de la Ley Orgánica de Municipalidades el cual señala que los obreros que laboran para las Municipalidades, si bien es cierto son servidores públicos, están sujetos al régimen laboral de la actividad privada, en consecuencia, el referido artículo les reconoce los derechos y beneficios inherentes al régimen antes mencionado.

Además, se tiene que el principio protector de la relación laboral del personal de serenazgo y la Municipalidad, ampara al trabajador de la arbitrariedad ocasionada por ésta durante el periodo en el que inició sus labores.



**Tabla 11.** ¿Cree usted que se cumplía cabalmente las normas establecidas dentro del derecho laboral en cuanto al régimen de los serenos?

Entrevistado	Respuesta	Análisis
Jefe de personal de la Municipalidad Provincial del Cusco 2015-2018.  <i>Abg. Wilbert Caballero Condori</i>	La mayoría de normas si se han cumplido. Sin embargo, aún se ve la existencia de ciertos vacíos normativos que hace que las municipalidades infrinjan la ley.	Del total de especialistas cuatro (04) coincidieron en que se han cumplido medianamente las normas porque como bien es sabido el objeto del derecho del trabajo es proteger al trabajador debido a que esta es la parte más vulnerable dentro de la relación laboral a su vez regula los deberes y sobre todo los derechos del trabajador como del empleador. A raíz de esto, se puede inferir que la Municipalidad Provincial del Cusco, si bien es cierto, cumplió la normativa respecto al régimen laboral de los serenos, no lo hacía en su totalidad esto debido principalmente a la inaplicabilidad de las normas de parte del empleador.  Cabe resaltar que dos (02) de los entrevistados hizo referencia a que si se cumplían las normas conforme al régimen en el que eran reconocidos.
Jefe de personal de la Municipalidad Provincial del Cusco 2008  Abogado especialista en lo laboral.  <i>Abg. Carlos Ojeda Soncco</i>	Las Municipalidades si bien conocen del tema de contratación del personal de serenazgo, se refugian en los vacíos o por el desconocimiento de los trabajadores.	
Jefe de remuneraciones de la Municipalidad Provincial del Cusco 2018-2021  <i>C.P.C. Ronald Colquehuanca</i>	A todos los que están en CAS se les da lo que corresponde únicamente.  De acuerdo a la planilla en la que estén ubicados, por ello si se cumplen dichas normas.	
Abogada Especialista en lo Laboral  <i>Mg. Carmen Jesús Peña Cabrera</i>	No se cumplían cabalmente las leyes, porque los serenos seguían siendo contratados bajo el D. Leg N° 1057 y una vez evidenciado la vulneración de sus derechos, iniciaban procesos judiciales.	
Abogado Especialista en lo Laboral  <i>Abg. Elmer Incacayo Cárdenas</i>	Si, en cuanto eran considerados como personal obrero sujeto al régimen de la actividad privada.	
Jefe de Serenazgo de la Municipalidad Provincial del Cusco  <i>Sr. Walter Luza Zamalloa</i>	No porque muchos de nosotros estábamos contratados con el D. Leg. N° 1057 y otros en el D. Leg. N° 276.	



*Figura 11.* ¿Cree usted que se cumplía cabalmente las normas establecidas dentro del derecho laboral en cuanto al régimen de los serenos?

**Interpretación Jurídica:** Como bien es sabido el objeto del Derecho del Trabajo es brindar una protección al trabajador debido a que este se encuentra en posición de vulnerabilidad dentro de la relación laboral frente al empleador. Además, tal como refieren los especialistas en la materia, se infiere que la Municipalidad Provincial del Cusco, si bien es cierto cumplió la normativa respecto al régimen laboral de los serenos, la habrían cumplido medianamente o no lo hacían en su totalidad debido principalmente a la inaplicabilidad de las normas de parte del empleador, lo cual quiere decir que esta entidad adoptó medidas que limitaron la efectividad de los derechos laborales del trabajador, sin que medie razón alguna para aplicar el contenido proteccionista de la norma, en este caso el D. Leg. N° 728.

En ese entender, se verifica el cumplimiento relativo a través de dos situaciones permanentes en la Municipalidad, la primera, cuando los serenos son inicialmente contratados como CAS y posteriormente reconocidos por mandato judicial como



pertencientes al régimen de la actividad privada. Y otra cuando son contratados directamente dentro de los alcances del D. Leg. N° 728.

Por otro lado, se ve un cumplimiento a cabalidad respecto al régimen del personal de serenazgo cuando estos son contratados con el régimen laboral de la actividad privada consecuentemente no se vieron afectados por la estabilidad laboral o supresión de sus beneficios laborales.

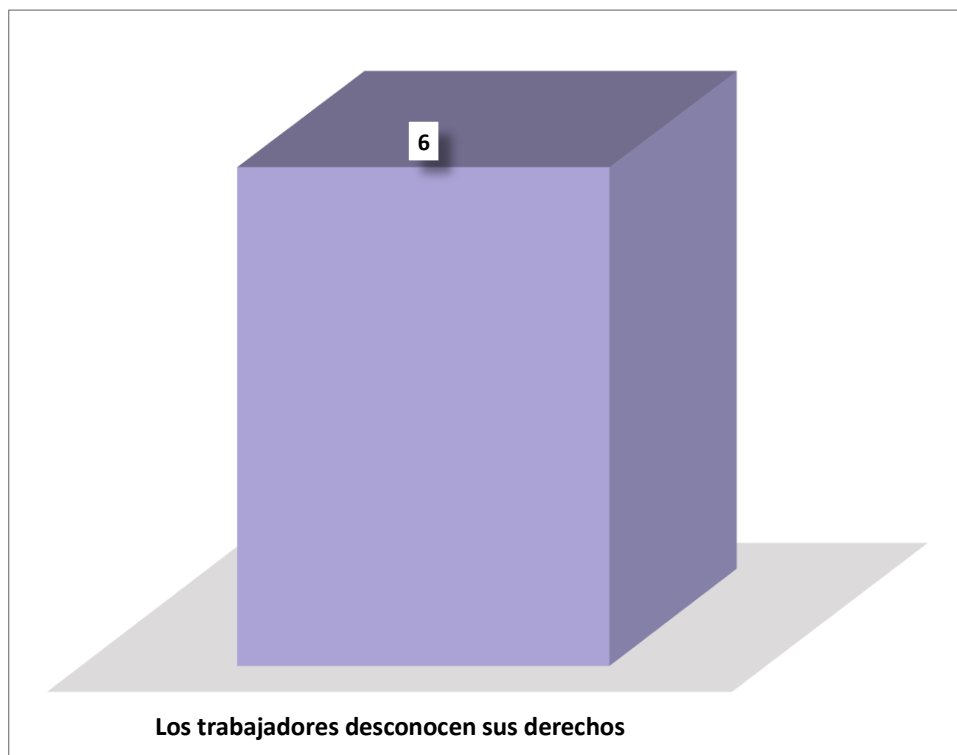


*Tabla 12. ¿Cree usted que existía desconocimiento de normas laborales de parte del personal de Serenazgo?*

Entrevistado	Respuesta	Análisis
Jefe de personal de la Municipalidad Provincial del Cusco 2015-2018.  <i>Abg. Wilbert Caballero Condori</i>	Si, debido a que el personal de serenazgo no ha tomado mucha atención respecto a los derechos que otorga la ley por la necesidad de trabajo.	De lo declarado por los especialistas, se llega a la conclusión de que el total considera que si hubo desconocimiento de las normas laborales por parte agentes de serenazgo porque estos ignoraban los derechos que las leyes laborales les concedían. Como bien se sabe, los trabajadores por la necesidad económica, dejan de lado el interés de conocer cuáles son los derechos otorgados por la ley.
Jefe de personal de la Municipalidad Provincial del Cusco 2008 Abogado especialista en lo laboral.  <i>Abg. Carlos Ojeda Soncco</i>	De hecho, que si, a raíz de que en una relación laboral existen dos partes, la parte más débil, que es el trabajador y el empleador quien tiene mayor conocimiento.	Entonces, considerando que existía dicho desconocimiento, el trabajador del personal de serenazgo fue vulnerado en sus derechos laborales durante muchos años siendo un mecanismo de salida para ellos, iniciar procesos judiciales para ser reconocidos como personal obrero, gracias a ello, son muchos agentes de serenazgo que advierten sobre la correcta contratación de acuerdo a sus actividades laborales.
Jefe de remuneraciones de la Municipalidad Provincial del Cusco 2018-2021  <i>C.P.C. Ronald Colquehuanca</i>	Muchos ingresan desconociendo, pero la oficina de recursos humanos se encarga de orientar a muchos de ellos sobre sus derechos o beneficios entre otros.	
Abogada Especialista en lo Laboral  <i>Mg. Carmen Jesús Peña Cabrera</i>	Sí, porque inicialmente muchos de ellos se quedaban en la condición de CAS, sin embargo, al enterarse que no era el régimen correspondiente recurrían al órgano jurisdiccional para que sean reconocidos como obreros, es decir, bajo el régimen laboral de la actividad privada.	



<p>Abogado Especialista en lo Laboral</p> <p><i>Abg. Elmer Incacayo Cárdenas</i></p>	<p>Sí, porque muchos de los serenos solamente cuentan con educación básica, siendo su único objetivo el contar con un trabajo seguro y percibir una remuneración mensual, dejando de lado la importancia que tiene el saber sobre sus derechos laborales</p>	
<p>Jefe de Serenazgo de la Municipalidad Provincial del Cusco</p> <p><i>Sr. Walter Luza Zamalloa</i></p>	<p>Muchos de nosotros, al entrar a trabajar desconocíamos que tipo de regímenes existían, solo nos ceñíamos a recibir nuestras remuneraciones.</p> <p>Ya nos enteramos de nuestros derechos cuando iniciamos alguna demanda laboral, por medio de los abogados.</p>	



*Figura 12.* ¿Cree usted que existía desconocimiento de normas laborales de parte del personal de Serenazgo?



**Interpretación Jurídica:** Como bien puede observarse, el total de los entrevistados considera que efectivamente, el desconocimiento de las normas laborales por parte de los agentes de serenazgo influye de manera significativa, desconocimiento que se entiende como aquel bajo grado de instrucción de los trabajadores por el cual ignoran el nivel de proteccionismo normativo que amparan sus derechos, desencadenando que los trabajadores no reclamen el estricto cumplimiento de los mismos. A esto se suma que los trabajadores dejen de lado el interés de conocer sobre sus derechos laborales por la necesidad económica que acarrea a todo individuo.

En la misma línea, al reunirse el factor del desconocimiento de derechos laborales de parte del trabajador y la inaplicabilidad de las normas por parte del empleador, se ve obligado a acudir a un profesional del derecho quien tendrá el deber de hacer respetar sus derechos acarreando así un gasto económico en el presupuesto del trabajador aperturándose de esta manera procesos judiciales que constituyen mecanismos de salida para el trabajador para ser reconocidos como personal obrero.

Asimismo, este desconocimiento de derechos laborales trae consigo la vulneración de la estabilidad laboral debido a que la terminación de su relación laboral no es por establecido en la norma (por conducta o capacidad) sino por la terminación del Contrato Administrativo de Servicios.



## 5.2. Análisis de los hallazgos

### 5.2.1. De los gráficos

Como se puede observar, a lo largo del periodo comprendido entre los años 2015 al 2018, se contrató al personal de serenazgo mediante la modalidad de Contrato Administrativo de Servicios en la Municipalidad Provincial del Cusco, esto debido a varios factores que intervinieron en dicha contratación, los cuales fueron identificados en el siguiente orden; por un lado, estuvieron los factores jurídicos, como la inaplicabilidad de normas, el desconocimiento de derechos laborales por parte del trabajador y los vacíos legales y; por otro, estuvieron los factores políticos como la afinidad política, las políticas inadecuadas y la mala distribución presupuestal, factores que fueron aprovechados por la Municipalidad Provincial del Cusco para la contratación irregular de este personal obrero.

Desarrollando la incidencia de los factores expuestos, se tiene que el primero de ellos, referido a la inaplicabilidad de normas, es un factor que hizo que la Municipalidad Provincial del Cusco, contratase indiscriminadamente bajo un régimen distinto al que le pertenecía al personal de serenazgo como lo era el del D. Leg. N° 1057, debido a que no existía una regulación de la norma que determinara de forma específica el régimen aplicable al personal de serenazgo, a pesar de que la Ley Orgánica de Municipalidades establece en su artículo 37 que los obreros que trabajan para las municipalidades son servidores públicos y deben estar sujetos al régimen de la actividad privada.

En cambio, el factor jurídico referido al desconocimiento de derechos laborales tuvo una relevante participación en cuanto a la contratación del personal de serenazgo dentro los alcances del D. Leg. N° 1057, porque muchos de los trabajadores del personal de serenazgo ignoraban sus derechos laborales (es decir desconocían que eran obreros y por lo tanto debían pertenecer al régimen de la actividad privada); haciendo que la Municipalidad Provincial del Cusco los comprendiera bajo Contratos Administrativos de Servicios. Entonces, debido a la necesidad laboral que enfrentaban estos trabajadores, se sometieron a ser contratados en el régimen que impuso la entidad contratante.





Ahora bien, el factor jurídico concerniente a los vacíos legales contribuyó de manera relevante en la contratación del personal de serenazgo bajo los alcances del D. Leg. N°1057, porque al no existir la unificación de criterios que determinará que el personal de serenazgo es trabajador obrero (VI Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional y Casación N° 7945-2014) se incurrió en la vulneración de sus derechos como personal del régimen de la actividad privada, por lo tanto, sus beneficios y su permanecía se vieron limitados.

Por otro lado, se verificó que los factores políticos también influyeron, es así que el factor de la afinidad política, fue base determinante para la contratación del personal del serenazgo bajo los alcances del D. Leg. N° 1057, debido a que fue un modo de recompensa para aquellos simpatizantes de los grupos políticos que llegaron al poder a través de las contiendas electorales. Dicho de otro modo, el candidato electo debía compensar el apoyo de los miembros de los referidos grupos políticos, brindándoles la oportunidad de trabajar en el cargo de personal de serenazgo durante el periodo del 2015 - 2018.

### **5.2.2. De las entrevistas**

En relación a lo manifestado por los especialistas se puede inferir que efectivamente se realizaron convocatorias CAS para la contratación del personal de serenazgo, los cuales percibían beneficios que esta ley otorga.

En primer lugar, se observó la presencia del factor jurídico referido a la inaplicabilidad de normas por parte del empleador donde se puede ver que no existió la influencia de este factor debido a que las normas que regían durante el periodo 2015 – 2018 no eran expresas, por lo tanto, la Municipalidad Provincial del Cusco se encontraba limitada en cuanto a la aplicación de normas, es decir, al no existir leyes que definan el régimen laboral del personal de serenazgo, no se pudo inaplicar las mismas.

Por otro lado, en lo referido al factor jurídico: desconocimiento de derechos laborales, de acuerdo a lo manifestado por los especialistas, se puede inferir que, la mayoría de agentes de serenazgo desconocían sus



derechos laborales, esto debido a que en muchos de ellos preponderaba la necesidad de trabajo antes que hacer valer sus derechos del trabajo.

Finalmente, en cuanto a los vacíos legales, se tiene que este factor fue el de mayor incidencia dentro de los factores jurídicos teniendo así que la Municipalidad Provincial del Cusco utilizó de manera ventajosa las lagunas jurídicas que tiene el sistema legal para contratarlos dentro del régimen del D. Leg. N° 1057, es decir que, no habiendo una ley preestablecida que definiera al personal de serenazgo como personal obrero, fue conveniente para la entidad contratarlos para dicho régimen.

Por ende, el factor jurídico, a pesar de no haber jugado un rol predominante en la contratación de este personal, influyó de alguna manera debido a los vacíos legales que existían, como el desconocimiento de derechos laborales de parte del trabajador tuvieron como consecuencia que el empleador inaplicara el régimen correcto.

En segundo lugar, encontramos que el factor político: afinidad política, el cual se traduce a en devolver el favor de parte del candidato al simpatizante, en otras palabras, la Municipalidad Provincial del Cusco, a través de sus funcionarios, contrató al personal de serenazgo dentro de los alcances del D. Leg. N° 1057 debido a que las convocatorias que se realizaban eran direccionadas, nunca se contrataba al personal idóneo para dicha labor simplemente se restituía el favoritismo político al cual eran afectos los simpatizantes del partido político ganador o de aquellas autoridades que ocuparon el cargo a través de las contiendas electorales, constituyendo así un medio sencillo, fuera de lo establecido por la ley, para ser trabajador municipal.

Así también, otro factor como el de las políticas inadecuadas, por el cual la Municipalidad Provincial del Cusco contrató al personal de serenazgo en un régimen que no les correspondía en consecuencia implementaron algunas acciones en pro de la misma Municipalidad, es decir, contrataban a este personal bajo el régimen del D. Leg N° 1057 (creando plazas o puestos); sabiendo de ante mano que era una contratación irregular debido a que el



artículo 37 de la Ley Orgánica de Municipalidades ya establecía que los obreros que laboran para las entidades estatales pertenecen a la actividad privada.

Este accionar de contratación en el D. Leg. N° 1057 y no en el D. Leg. N° 728 evidenció que la Municipalidad no diseñó sus políticas y lineamientos de acuerdo a sus competencias y funciones respecto del manejo del sistema de personal en la administración pública.

Para finalizar el análisis, se encuentra el factor político de la mala distribución presupuestal, de la cual se cree que la contratación es debido a problemas presupuestales que enfrentaba la Municipalidad Provincial del Cusco, por ello se creía que las partidas presupuestales eran insuficientes para remunerar a este personal. Sin embargo, se sabe que existen mecanismos por los cuales las Municipalidades podrían remunerar a su personal sin contravenir la norma dictada para la asignación de su régimen correcto. Por otro lado, la contratación de personal de serenazgo en el régimen del D. Leg. N° 728 implicaba un gasto mayor para la Municipalidad, esto es, que tanto sus remuneraciones como los beneficios que la mencionada ley otorga son superiores a los que otorga el D. Leg. N° 1057.

De este modo, encontramos que el factor político cumplió un rol preponderante en la contratación del personal de serenazgo por lo que estos fueron contratados bajo distintos regímenes debido a que no existía una precisión normativa respecto al tipo de contratación que les correspondía, generando así la inadecuada aplicación de políticas en contra de los serenos, así también las contrataciones se vieron influenciadas por las campañas políticas y el apoyo a los candidatos dentro los comicios electorales.



### 5.3. Discusión y contrastación teórica de los hallazgos

Teniendo como base la información del número de contratados como personal de serenazgo durante los años 2015 – 2018 y las entrevistas realizadas a los concedores en la materia, se puede inferir que el personal de serenazgo fue contratado bajo los alcances del D. Leg. N° 1057, en la Municipalidad Provincial de Cusco, durante el periodo 2015 – 2018, por la incidencia de factores jurídicos como políticos, teniendo cada uno un nivel de incidencia diferente.

Si bien es cierto los factores políticos repercutieron de alguna manera en dicha contratación, no fueron la causa principal debido a que la afinidad política, las políticas inadecuadas y la mala distribución presupuestal no tuvieron una especial trascendencia en las decisiones tomadas por la Municipalidad Provincial del Cusco.

Desde este punto de vista, se puede afirmar que los factores determinantes para la referida contratación del personal, fueron los factores jurídicos. Primero está la inaplicabilidad de las normas, específicamente en el periodo comprendido del 2015 – 2018, considerando que, para entonces, el artículo 37 de la Ley Orgánica de Municipalidades ya establecía que los obreros municipales pertenecían al régimen de la actividad privada, entonces claramente se evidencia este factor cuando teniendo este instrumento normativo seguían considerando al personal de serenazgo dentro del régimen del D. Leg. N° 1057.

Segundo, el desconocimiento de derechos laborales incidió en el aspecto de contratación porque fue más la necesidad del personal de conseguir y conservar su puesto laboral antes de preocuparse por los derechos que la ley les otorga. Finalmente, el factor con más relevancia dentro de la incidencia en la contratación del personal de serenazgo bajo los alcances del D. Leg. 1057, fueron los vacíos legales referidos a que la denominación de “obrero” nunca fue del todo concreta porque a lo largo de los años se venía divagando en el tema, es decir, el legislador al no tener una referencia exacta de la labor de los obreros, los sujetaba tanto al régimen laboral de actividad privada como de la actividad pública, consecuentemente se causaron arbitrariedades en las instituciones públicas, tal es el caso de la Municipalidad Provincial del Cusco, quienes aprovecharon dichos vacíos y definiciones inexactas para vulnerar los derechos del personal de serenazgo.



## CONCLUSIONES

Con la presente investigación hemos arribados a las siguientes conclusiones:

1. Los factores políticos y jurídicos tuvieron un nivel de incidencia relevante en la contratación de personal de serenazgo, bajo los alcances del D. Leg. N° 1057, durante el periodo 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial de Cusco, afectando a dicho personal en el detrimento de sus derechos laborales, reflejados en los beneficios que deberían percibir por tener una actividad de riesgo, también afectaron su estabilidad laboral teniendo en cuenta que es una actividad permanente, por último, se afecta la categoría que la ley les ha otorgado.
2. Por una parte, se evidenció la existencia de factores jurídicos como los vacíos legales, los cuales fueron aprovechados por la Municipalidad Provincial del Cusco, causando arbitrariedades al contratar a los serenos dentro del régimen CAS, es decir, el legislador al no tener bien definida la categoría de obrero los cambiaba continuamente pasándolos de pertenecer de la actividad privada a publica y viceversa, siendo este factor el más preponderante frente a la inaplicabilidad de las normas que en si es consecuencia de los vacíos legales que existieron en ese periodo y también frente al desconocimiento de derechos laborales por parte de los serenos.
3. Existieron factores políticos que incidieron en la contratación del personal de serenazgo, bajo los alcances del D. Leg. N° 1057, siendo uno de los más notables la afinidad política, la cual jugó un rol sustancial en este tipo de contratación debido a la existencia de favores políticos en compensación al apoyo en las contiendas electorales. Siendo esta la raíz del factor de políticas inadecuadas y consecuentemente de una supuesta mala distribución presupuestal.



## RECOMENDACIONES

1. Se recomienda a la Municipalidad Provincial del Cusco sujetarse a derecho y consecuentemente aplicar en su totalidad el artículo 37 de la ley orgánica de municipalidad y contratar al personal de serenazgo como personal obrero, esto es mediante el D. Leg. 728, beneficiándolos con los derechos y beneficios que a ellos les asisten.
2. La Municipalidad debería preponderar el VI Pleno jurisdiccional supremo laboral y previsional, el cual ampara al personal de serenazgo reconociéndolos como obreros, asimismo es sumamente recomendable que el personal de serenazgo exija a su empleador que su contratación sea dentro del régimen laboral de la actividad privada.
3. Se recomienda a la Municipalidad Provincial del Cusco, dejar de lado el favoritismo político el cual ocasiona que esta misma implemente política inadecuadas para la contratación del personal de serenazgo, de otro modo, debería emprender acciones administrativas contra aquellos funcionarios o trabajadores que hayan contratado personal como retribución a favores políticos.



## BIBLIOGRAFÍA

- Gaceta Jurídica*. (31 de mayo de 2016). Obtenido de <http://gacetalaboral.com/lectura-laboral-descubre-cuales-son-los-elementos-esenciales-del-contrato-de-trabajo-y-en-que-consiste-cada-uno-de-ellos/>
- ABC, D. (2018). Obtenido de <https://www.definicionabc.com/general/factor.php>
- Acton, J. E. (1949). *Essays on Freedom and Power*. Boston: The Beacon Press.
- Arbaiza, L., Lindo, A., Campins, R., & Valverde, M. (2017). *La gestión del conocimiento aplicada a la seguridad ciudadana que brindan los Gobiernos Locales*. Lima: ESAN Ediciones .
- Arendt, H. (1974). *On violence*. Londres: The penguin Editores.
- Arévalo, V. J. (2008). *Introducción al Derecho del Trabajo*. Lima: Editora Jurídica Grijley E.I.R.L.
- Astudillo, M. M. (2012). *Fundamentos de economía*. Mexico D.F.: Probooks S.A.
- Astudillo, M. M. (10 de febrero de 2012). *Universidad Autónoma de México*. Recuperado el 01 de abril de 2019, de <http://ru.iiec.unam.mx/2462/1/FundamentosDeEconomiaSecuenciaCorrecta.pdf>
- Aylwin, A. P. (2019). *Ética y Política*. Obtenido de [https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/11336/1/ap\\_00011.pdf](https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/11336/1/ap_00011.pdf)
- Ballén, C. M. (07 de Diciembre de 2012). *Presidencia del Consejo de Ministros*. Obtenido de Autoridad Nacional del Servicio Civil: [https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes\\_Legales/2012/InformeLegal\\_0450-2012-SERVIR-GPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2012/InformeLegal_0450-2012-SERVIR-GPGSC.pdf)
- Beltrán, L. L. (2015). *Pontificia Universidad Católica del Perú*. Obtenido de [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/4508/BELTRAN\\_LARCO\\_LUISA\\_CONTRATACION\\_PERSONAL.pdf?sequence=1](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/4508/BELTRAN_LARCO_LUISA_CONTRATACION_PERSONAL.pdf?sequence=1)
- Blume, R. A. (Julio de 2010). *Seguridad IDL*. Obtenido de [www.seguridadidl.org.pe/sites/default/files/Libro%20Plan%20SC%20%28IDL%29.pdf](http://www.seguridadidl.org.pe/sites/default/files/Libro%20Plan%20SC%20%28IDL%29.pdf)
- Chávez, H. (2018). *MEF*. Obtenido de Política Económica y social : <https://www.mef.gob.pe/es/politica-economica-y-social-sp-2822>
- Chávez, H. (2018). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de <https://www.mef.gob.pe/es/politica-economica-y-social-sp-2822>



- Chmbilla, J., & Morales, W. (2017). *Desarrollo del Serenazgo en el Perú*. Puno, Perú.
- CONCYTEC. (2018). *Manual de uso*. Obtenido de [https://portal.concytec.gob.pe/images/noticias/convocatoria-sam-18/bases-santiago\\_antunez\\_mayolo.pdf](https://portal.concytec.gob.pe/images/noticias/convocatoria-sam-18/bases-santiago_antunez_mayolo.pdf)
- De los Heros, P. A. (2009). Los contratos de trabajo de duracion determinada: ¿Regla o excepción? En S. P. Social, *Los Principios del Derecho del Trabajo en el Derecho Peruano* (pág. 283). Lima: Grijley.
- Del Campo, E. (2019). *Los Grupos de Presión*. Obtenido de Universidad del Salvador: <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Gruposdepresion.pdf>
- Diaz, F. A. (29 de noviembre de 2012). *Blog.PUCP*. Obtenido de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/nortenciogua/2012/11/29/qu-es-un-pap/>
- Dominguez, N. L. (2015). *Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión*. Obtenido de <http://repositorio.unjfsc.edu.pe/handle/UNJFSC/563>
- Downs, A. (1968). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper & Brothers.
- Económica, E. (2018). *Economía Positiva y Normativa*. Obtenido de <https://enciclopediaeconomica.com/economia-positiva-normativa/>
- Ferro, D. V. (2009). *Los Principios del derecho del Trabajo*. Lima: editora y libreria juridica Grijley.
- Garcia, M. (28 de febrero de 2010). *Los recuerdos de Pandora*. Obtenido de <https://recuerdosdepandora.com/historia/las-profesiones-y-oficios-desaparecidos/>
- García, M. Á. (2016). *Manual de Contratación Laboral - Analisis Legal, Doctrinario y Jurisprudencial*. Lima: Gaceta Jurídica S.A.
- Gomez, V. F. (2007). *Derecho Socil y del Trabajo*. Lima: Editorial San Marcos E.I.R.L.-Editor.
- Gonzales, R. L., & Tarazona, P. M. (2017). *Pronunciamiento de la Corte Suprema y del TC en materia Laboral*. Lima: Gaceta Juridica S.A.
- Heredia Gobierno Local*. (s.f.). Obtenido de <https://www.heredia.go.cr/es/instancia-municipal/policia-municipal/policia-municipal>
- Hernández Sampieri, R. y. (2010). *Metología de la Investigación* (5ta edición ed.). MC GRAW HILL.
- Hernández, R., Fernandez, R., & Baptista, P. (2018). *Metodología de la investigación* (Quinta ed.). México: Mc Graw Hill.





- Hobbes, T. (1980). *El Leviatán*. Madrid : GREFOL, S.A.
- Hoffs, A. (1986). *El poder del poder*. Mexico D.F: Nuevo mar de editores .
- HOFMEISTER, W. (2013). *Partidos Politicos en la Democracia*. Obtenido de [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=1975c0c7-ce55-acee-3ad5-33dde6afaa91&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=1975c0c7-ce55-acee-3ad5-33dde6afaa91&groupId=252038)
- Husillos, V. M. (31 de Marzo de 2019). *Economipedia*. Obtenido de <https://economipedia.com/definiciones/economia-normativa.html>
- Inversiones, L. e. (8 de Noviembre de 2014). *Inversión-es*. Obtenido de <http://www.inversion-es.com/economia/economia-positiva.html>
- Jimenez, D. M. (2012). *ALIAT.ORG*. Obtenido de [http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/derecho\\_y\\_ciencias\\_sociales/Teoria\\_politica.pdf](http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/derecho_y_ciencias_sociales/Teoria_politica.pdf)
- Lima, M. M. (15 de febrero de 2019). Obtenido de <http://www.transparencia.munlima.gob.pe/programas/seguridad/serenazgo-de-lima>
- Maritain, J. (1944). *Obras Breves*. Obtenido de Democracia y Autoridad: [http://www.jacquesmaritain.com/pdf/09\\_FP/03\\_FP\\_DemAuto.pdf](http://www.jacquesmaritain.com/pdf/09_FP/03_FP_DemAuto.pdf)
- Maritain, J. (1983). *El Hombre y el Estado* . Madrid: Ediciones Encuentro.
- Martinez, I. B., & Infantes, C. G. (2014). *Manual Práctico Laboral, Tratamiento Legal y Casuística aplicada*. Lima: Entrelineas.
- MEF. (Julio de 2011). *Sistema Nacional de Presupuesto*. Obtenido de Guia Basica: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/capacita/guia\\_sistema\\_nacional\\_presupuesto.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/capacita/guia_sistema_nacional_presupuesto.pdf)
- MEF-Perú. (2017). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-publico-sp-18162>
- Moyobamba, M. d. (16 de febrero de 2019). *Serenazgo*. Obtenido de <http://www.munimoyobamba.gob.pe/app/web/seguridad/serenazgo.php>
- Municipalidades. (01 de enero de 2019). *Seguridad Ciudadana*. Obtenido de <https://www.seguridadidl.org.pe/actores/municipalidades/servicio-de-serenazgo>
- Municipioaldia. (01 de Febrero de 2019). *Presidencia del Consejo de Ministros*. Obtenido de [https://municipioaldia.com/consejos-del-mes/ambito\\_de\\_aplicacion\\_de\\_la\\_ley\\_de\\_contratacion\\_administrativa\\_de\\_servicios/](https://municipioaldia.com/consejos-del-mes/ambito_de_aplicacion_de_la_ley_de_contratacion_administrativa_de_servicios/)



- Neves. (2009). *Introducción al Derecho del Trabajo*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Ossorio, M. (1996). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Buenos Aires: Heliasta.
- Pablo, N. V. (2012). *Política Económica*. Obtenido de Red Tercer Milenio: [http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/derecho\\_y\\_ciencias\\_sociales/Politica\\_economica.pdf](http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/derecho_y_ciencias_sociales/Politica_economica.pdf)
- Pacheco, Z. L. (Setiembre de 2011). *Repositorio Institucional Pirhua -Universidad de Piura*. Obtenido de Características de la irrenunciabilidad de los derechos laborales en el Peru y en el Derecho Comparado: [https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/2800/Caracteristicas\\_irrenunciabilidad\\_derechos\\_laborales\\_peru\\_derecho\\_comparado.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/2800/Caracteristicas_irrenunciabilidad_derechos_laborales_peru_derecho_comparado.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Pacífico, I. (01 de enero de 2012). *Instituto Pacífico*. Obtenido de [www.agubernamental.org/web/adicionales/libros\\_virtuales/lv2012\\_cas/cas.pdf](http://www.agubernamental.org/web/adicionales/libros_virtuales/lv2012_cas/cas.pdf)
- Paredes, I. J. (10 de julio de 2018). *Legis.pe*. Obtenido de <https://legis.pe/principios-derecho-trabajo-principio-protector/>
- Peruano, S. (19 de Noviembre de 2016). Obtenido de <https://www.facebook.com/854697317973894/photos/rese%C3%B1a-hist%C3%B3rica-del-sereno-un-sereno-es-la-persona-que-se-encargaba-de-vigilar-/994244524019172/>
- Pizarro, M. (18 de julio de 2018). *Gestión*. Obtenido de <https://gestion.pe/economia/management-empleo/son-tipos-contrato-laborales-beneficios-238789>
- Pla, R. A. (1978). *Los Principios del Derecho del Trabajo 2° ed.* Buenos Aires: Depalma.
- Plá, R. A. (1998). *Los Principios del Derecho de trabajo 3°ed.* Buenos Aires: Depalma.
- Plá, R. A. (2000). *Curso de Derecho Laboral, tomo I*. Montevideo: Editorial IDEA.
- Reserva Activa FFAA. (14 de diciembre de 2011). *serenazgosoy.blogspot*. Obtenido de <http://serenazgosoy.blogspot.com/2011/12/la-importancia-del-serenazgo-en-el-peru.html>
- Reyes, R. P. (2018). *MAILXMAIL*. Obtenido de <http://www.mailxmail.com/curso-serenazgo-seguridad-ciudadana-lima/funciones-deberes-serenazgo-reglamento-1-2>



- Rios, P. G. (2011). *Univerisdad de San Martin de Porres*. Obtenido de La inconstitucionalidad del Contrato Administrativo de Servicios- CAS: [http://www.derecho.usmp.edu.pe/postgrado/doctorado/trabajo\\_de\\_investigacion/2011/15\\_La\\_inconstitucionalidad\\_del\\_contrato\\_administrativo\\_de\\_servicios.pdf](http://www.derecho.usmp.edu.pe/postgrado/doctorado/trabajo_de_investigacion/2011/15_La_inconstitucionalidad_del_contrato_administrativo_de_servicios.pdf)
- Rojas, M. W. (2017). *Universidad de Huánuco*. Obtenido de <http://repositorio.udh.edu.pe/handle/123456789/558;jsessionid=98AD183BF65753E9FDD01A22BE1528A4>
- Saldaña, T. H. (2016). *Universidad Nacional de Trujillo, Escuela de Postgrado*. Recuperado el 19 de marzo de 2019, de UNITRU: [http://dspace.unitru.edu.pe/bitstream/handle/UNITRU/1880/TESIS%20DOCTORAL\\_HUMBERTO%20JOS%C3%89%20SALDA%C3%91A%20TABOADA.pdf?sequence=1](http://dspace.unitru.edu.pe/bitstream/handle/UNITRU/1880/TESIS%20DOCTORAL_HUMBERTO%20JOS%C3%89%20SALDA%C3%91A%20TABOADA.pdf?sequence=1)
- Sánchez, R. J. (15 de Octubbre de 2015). *Sociedad de clases, Poder Politico y Estado*. Obtenido de <file:///C:/Users/TOSHIBA/Downloads/sociedad-de-clases-poder-politico-y-estado.pdf>
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Ssitem. A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Segura, O. M. (2021). *El Problema de las Lagunas en el Derecho*. Obtenido de Anuario de Filosofía: <file:///C:/Users/MyPC/Downloads/Dialnet-ElProblemaDeLasLagunasEnElDerecho-1985307.pdf>
- Serkovic, G. (16 de Diciembre de 2015). *Diario oficial El Peruano*. Obtenido de <https://elperuano.pe/noticia-¿es-general-el-regimenlaboral-privado-i-36484.aspx>
- SERVIR. (2011). *Instrumentos para la Contratacion Administrativa de Servicios*. Obtenido de <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/archivos/GPGRH-PresentacionInstrumentosCASgestores-2011-nov.pdf>
- SERVIR. (2019). *SERVIR*. Obtenido de <https://www.servir.gob.pe/gerencia-de-desarrollo-del-sistema-de-recursos-humanos/presentacion/>
- SERVIR.GOB.* (s.f.). Obtenido de <https://storage.servir.gob.pe//biblioteca/SERVIR%20EI%20servicio%20civil%20Operuano%20Cap2.PDF>
- Silva, O. M. (2019). *Derecho y Cambio Social*. Obtenido de <https://www.derechoycambiosocial.com/revista014/primacia%20de%20la%20realidad.htm>



- Tamez, G. G., & Aguirre, S. V. (2019). *Partidos Políticos*. Obtenido de Universidad Autónoma de Nuevo Leon: <http://eprints.uanl.mx/8356/1/Documento5.pdf>
- Toyama M., J. (2008). *Los contratos de trabajo y otras instituciones del Derecho Laboral*. Lima: Gaceta Juridica.
- Toyama M., J. (2011). *Derecho Individual del Trabajo*. Lima: Gaceta Juridica.
- Toyama M., J. (2015). *Derecho Individual del Trabajo en el Perú*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica.
- UNAM. (2019). *Instituto de Investigaciones Juridicas de la UNAM*. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2749/4.pdf>
- Valderrama, V. L. (2017). *Régimen Laboral Explicado* (1 ed.). Lima: Gaceta Jurídica.
- Vargas, C. P. (2015). *Universidad Nacional de San Cristobal de Huamanga*. Obtenido de <http://repositorio.unsch.edu.pe/handle/UNSCH/822>
- Vásquez Vialard, A. (1986). *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Lima: Educaciones Juridicas.
- Weber, E. M. (1998). *Economía y sociedad*. Mexico D.F: Fondo de Cultura Económica.

#### CASACIONES:

- Casación Laboral N° 7945-2014-CUSCO
- Casación Laboral N° 12290-2014-TACNA
- Casación Laboral N° 11821-2015-LIMA
- Casación Laboral N° 119040-2015-LIMA

#### EXPEDIENTES:

- Expediente N° 0008-2005-AI/TC
- Expediente N° 04755-2007-PA/TC

#### DECRETOS:

- Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- Decreto Legislativo N° 295, Código Civil.
- Decreto Legislativo N° 713, Consolidan la Legislación sobre Descansos Remunerados de los Trabajadores Sujetos al Régimen Laboral de la Actividad Privada.



- Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
- Decreto Supremo N° 001-97-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios.
- Decreto Supremo N° 010-78-IN, Régimen Privado del Obrero Municipal.
- Decreto Supremo N° 018-2007-TR, Establecen disposiciones relativas al uso del documento denominado “Planilla Electrónica”
- Decreto Supremo N° 065-2011-PCM, Establece modificaciones al Reglamento del Régimen de Contratación Administrativa de Servicios

LEYES:

- Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades (1984).
- Ley N° 24514, Ley que regula el derecho de estabilidad en el trabajo.
- Ley N° 27469, Ley Orgánica de Municipalidades (2001).
- Ley N° 27735, Ley que regula el otorgamiento de las gratificaciones para los trabajadores del régimen de la actividad privada por Fiestas Patrias y Navidad.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (2003).
- Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas (2003).
- Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo (2010).
- Ley N° 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales.
- Ley N° 30367, Ley que protege a la madre trabajadora contra el despido arbitrario y prolonga su periodo de descanso; que modifica el artículo 01 de la Ley 26644, Ley que precisa el goce del derecho de descanso prenatal y postnatal de la trabajadora gestante.
- Ley N° 30807, Ley que modifica la Ley 29409, Ley que concede el derecho de licencia por paternidad a los trabajadores de la actividad pública y privada.



ANEXOS

Matriz de consistencia

**Título: “FACTORES QUE INCIDIERON EN LA CONTRATACIÓN DEL PERSONAL DE SERENAZGO BAJO LOS ALCANCES DEL D. LEG. N° 1057, DURANTE EL PERIODO 2015 – 2018, EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CUSCO”**

PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	CATEGORÍAS	METODOLOGÍA
<p><b>General</b></p> <p>¿Cómo los factores jurídicos y políticos incidieron en la contratación del personal de serenazgo, bajo los alcances del D. Leg N° 1057, durante el periodo 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial de Cusco?</p>	<p><b>General</b></p> <p>Conocer cómo los factores jurídicos y políticos incidieron en la contratación del personal de serenazgo, bajo los alcances del D. Leg. N° 1057, durante el periodo 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial de Cusco.</p>	<p><b>General</b></p> <p>Los factores jurídicos y políticos incidieron en la contratación del personal de serenazgo, bajo los alcances del D. Leg. N° 1057, durante el periodo 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial del Cusco, haciendo que el reconocimiento como obrero se vea afectado y por ende se vulneran todos los derechos ganados como tales dentro del régimen de la actividad privada regulado por el D. Leg. N  728.</p>	<p><b>Categoría 1°</b></p> <p>El contrato de trabajo</p> <p><b>Subcategorías:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Alcances conceptuales del contrato de trabajo</li> <li>-Tipos de contrato de trabajo</li> <li>-Elementos esenciales del contrato de trabajo</li> <li>-Principios del Derecho Laboral</li> </ul> <p><b>Categoría 2°</b></p> <p>El servicio de serenazgo</p> <p><b>Subcategorías:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Nociones generales del personal de serenazgo</li> <li>-El servicio de serenazgo en la Municipalidad Provincial de Cusco</li> <li>-Alcances conceptuales del personal de Serenazgo</li> <li>-Funciones del personal de serenazgo</li> <li>-Perfil del personal de serenazgo</li> <li>-Régimen laboral del personal de serenazgo</li> </ul> <p><b>Categoría 3°</b></p> <p>El Decreto Legislativo N° 728</p> <p><b>Subcategorías:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Definición de obrero</li> <li>-Beneficios sociales</li> <li>-Estabilidad laboral</li> </ul>	<p><b>Tipo de investigación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Descriptivo-Explicativo</li> </ul> <p><b>Nivel de investigación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investigación básica</li> </ul> <p><b>Enfoque de investigación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enfoque cualitativo</li> </ul> <p><b>Tipo de investigación jurídica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Socio jurídica</li> </ul> <p><b>Técnicas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevista</li> <li>-Recopilación documental</li> </ul> <p><b>Instrumentos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Guía de entrevista</li> <li>-Ficha de recolección de datos</li> </ul>
<p><b>Específicos</b></p> <p>1. ¿Cuáles fueron los factores jurídicos que incidieron en la contratación del personal de serenazgo, bajo los alcances del D. Leg N° 1057, durante el periodo 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial de Cusco?</p> <p>2. ¿Cuáles fueron los factores políticos que incidieron en la contratación del personal de serenazgo, bajo los alcances del D. Leg N° 1057, durante el periodo 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial de Cusco?</p>	<p><b>Específicos</b></p> <p>1. Determinar cuáles fueron los factores jurídicos que incidieron en la contratación del personal de serenazgo bajo los alcances del D. Leg. N° 1057, durante el periodo 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial de Cusco.</p> <p>2. Determinar cuáles fueron los factores políticos que incidieron en la contratación del personal de serenazgo bajo los alcances del D. Leg. N° 1057, durante el periodo 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial de Cusco.</p>	<p><b>Específicos</b></p> <p>1. Los factores jurídicos que incidieron en la contratación del personal de serenazgo, bajo los alcances del D. Leg. N° 1057, durante el periodo 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial del Cusco, fueron: la inaplicabilidad de las normas, desconocimiento de derechos laborales y los vacíos legales.</p> <p>2. Los factores políticos que incidieron en la contratación del personal de serenazgo, bajo los alcances del D. Leg. N° 1057, durante el periodo 2015 – 2018, en la Municipalidad Provincial del Cusco, fueron: la afinidad política, las políticas inadecuadas y la mala distribución presupuestal.</p>		



			<p><b>Categoría 4°</b> Alcances del Decreto Legislativo N° 1057</p> <p><b>Subcategorías:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>-Naturaleza Jurídica del Contrato Administrativo de Servicios</li><li>-El Contrato Administrativo de Servicios – CAS</li><li>-El personal de serenazgo en relación a sus Contratos Administrativos de Servicios</li></ul> <p><b>Categoría 5°</b> Factores que incidieron en la contratación del personal de serenazgo durante el periodo 2015 – 2018</p> <p><b>Subcategorías:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>-Municipalidad Provincial del Cusco</li><li>-Gestión del sistema de personal en la Municipalidad Provincial del Cusco</li><li>-Factores Jurídicos</li><li>-Factores Políticos</li></ul>	
--	--	--	--	--

