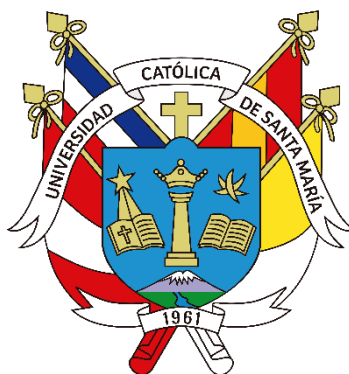


Universidad Católica de Santa María
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Escuela Profesional de Derecho



**La desnaturalización de los contratos de trabajo mediante el uso del
contrato de locación de servicios en la contratación de obreros municipales
en la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina - 2023**

Tesis presentada por el Bachiller:

Olivera Barrantes, Luis Fernando

ORCID: 0009-0008-0938-6575

para optar el Título Profesional de Abogado

Asesor:

Mg. Sánchez Cárdenas, Diego Alejandro

ORCID: 0000-0002-6941-6878

Arequipa - Perú

2025

UCSM-ERP

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

DERECHO

TITULACIÓN CON TESIS

DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR

Arequipa, 27 de Septiembre del 2025

Dictamen: 011022-C-EPDD-2025

Visto el borrador del expediente 011022, presentado por:

2015600261 - OLIVERA BARRANTES LUIS FERNANDO

Titulado:

**LA DESNATURALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE TRABAJO MEDIANTE EL USO DEL
CONTRATO DE LOCACIÓN DE SERVICIOS EN LA CONTRATACIÓN DE OBREROS MUNICIPALES
EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN ANTONIO DE PUTINA - 2023**

Nuestro dictamen es:

APROBADO

Título Profesional/Título de Segunda Especialidad/Grado Académico a optar:

ABOGADO

**71238129 - GONZALES ORTEGA BERLY
DICTAMINADOR**



**70370023 - REYES LOAIZA KATIA SCARLET
DICTAMINADOR**



La desnaturalización de los contratos de trabajo mediante el uso del contrato de locación de servicios en la contratación de obreros municipales en la Municipalidad Provincial de San Antonio de Puti

INFORME DE ORIGINALIDAD

20%

INDICE DE SIMILITUD

18%

FUENTES DE INTERNET

12%

PUBLICACIONES

8%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	busquedas.elperuano.pe Fuente de Internet	1%
2	hdl.handle.net Fuente de Internet	1%
3	Submitted to Universidad Católica de Santa María Trabajo del estudiante	1%
4	repositorioacademico.upc.edu.pe Fuente de Internet	1%
5	Submitted to Universidad Cesar Vallejo Trabajo del estudiante	1%
6	www.sedapal.com.pe Fuente de Internet	1%
7	pdfcookie.com Fuente de Internet	1%
8	repositorio.ucv.edu.pe Fuente de Internet	1%
9	cdn.www.gob.pe Fuente de Internet	<1%
10	repositorio.uladech.edu.pe Fuente de Internet	<1%

Dedicatoria

A Dios, mi mentor y orientador perpetuo, por ser mi fuente de fortaleza y entendimiento en este logro académico.

A mis padres, a pesar de todas las dificultades de la vida, a pesar de todos los problemas que hemos pasado juntos, les agradezco profundamente por haberme otorgado unos estudios de calidad, para ser un gran abogado.



Agradecimientos

A mis amados padres Oscar e Irma, por haberme dado la oportunidad de seguir mis estudios en una casa de estudios de renombre, a pesar de las dificultades, siempre fui testigo del gran esfuerzo que hicieron para que yo pueda tener un estudio universitario de calidad.

A mi amada Kathy, por haberme acompañado desde el inicio de la carrera universitaria hasta esta etapa decisiva, acompañamiento que siempre tendré, pues decidiste ser mi compañera de vida hasta el último de mis días. Gracias por convertir mi vida en un mundo de alegría, te amo por toda la eternidad

A mi alma mater la Universidad Católica de Santa María, a mis docentes catedráticos, a mi asesor; gracias por todo el conocimiento y enseñanzas inculcadas en mi persona en todos mis años de formación en pregrado.



RESUMEN

La presente investigación presenta como objetivo estudiar la desnaturalización de los contratos de locación de servicios en la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina durante el año 2023, y las consecuencias jurídicas y laborales que enfrentan los obreros municipales contratados bajo dicha modalidad. En el sector público, se ha evidenciado el uso recurrente de contratos civiles para cubrir funciones propias de una relación laboral, lo cual contraviene los principios básicos del derecho del trabajo y genera una situación de precarización laboral.

Dicho ello, a las personas que tienen la condición de trabajadores les corresponde una serie de beneficios como pago de vacaciones, reflejado en un descanso anual remunerado, pago de gratificaciones, lo que depende del régimen en el que se encuentren, y en el caso de los obreros municipales, el ámbito privado.

Por lo que, el objetivo central del estudio es analizar los elementos que configuran la desnaturalización de estos contratos y las consecuencias que derivan de dicha práctica para los trabajadores afectados. Con ese propósito, se acogió un enfoque cualitativo, con diseño no experimental de tipo descriptivo y explicativo y como principal hipótesis tenemos que la utilización de esta clase de contrato se ha desnaturalizado.

Es así como, de acuerdo al estudio realizado, se proponen recomendaciones a la entidad pública referentes al área normativas y administrativas para que la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina pueda revisar y por ende la conlleve a regularizar la situación contractual de los obreros afectados, ya sea, incorporándolos al régimen laboral correspondiente o adoptando políticas que eviten la repetición de estas prácticas.

Asimismo, esta investigación se enfoca en la necesidad de poder fortalecer los mecanismos de fiscalización con los que cuenta el Estado y que capacite en gestión pública de los funcionarios que ostenten determinadas responsabilidades en los procesos de contratación, con el propósito de respaldar el respeto irrestricto de los derechos laborales en el ámbito estatal.

Palabras claves: Locación de servicios, desnaturalización de contratos, derecho laboral.

ABSTRACT

This research aims to study the denaturalization of service lease contracts in the Provincial Municipality of San Antonio de Putina during 2023, and the legal and labor consequences faced by municipal workers hired under this modality. In the public sector, the recurrent use of civil contracts to cover functions inherent to an employment relationship has been evidenced, which contravenes the basic principles of labor law and generates a situation of labor precariousness.

That said, people who have the status of workers are entitled to a series of benefits such as vacation pay, reflected in paid annual leave, payment of bonuses, which depends on the regime in which they are, and in the case of municipal workers, the private regime.

Therefore, the central objective of the study is to analyze the elements that make up the denaturalization of these contracts and the consequences that derive from this practice for the affected workers. For this purpose, a qualitative approach was adopted, with a non-experimental descriptive and explanatory design, and our main hypothesis is that the use of the lease contract has been denaturalized.

Thus, according to the study carried out, recommendations are proposed to the public entity regarding the normative and administrative area so that the Provincial Municipality of San Antonio de Putina can review and, therefore, lead to regularizing the contractual situation of the affected workers, either by incorporating them into the corresponding labor regime or by adopting policies that prevent the repetition of these practices.

Likewise, this research focuses on the need to strengthen the inspection mechanisms available to the State and to train public officials who hold certain responsibilities in the contracting processes, with the purpose of supporting the unrestricted respect for labor rights in the state sphere.

Key words: Service provision, distortion of contracts, labor law

ÍNDICE

DEDICATORIA	
AGRADECIMIENTOS	
RESUMEN	
ABSTRACT	
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	3
1. Planteamiento del Problema.....	4
2. Objetivos.....	5
2.1. Objetivo general.....	5
2.2. Objetivos específicos.....	6
3. Hipótesis.....	6
4. Justificación.....	6
4.1. Relevancia Académica.....	6
4.2. Relevancia Jurídica.....	8
4.3. Relevancia Social.....	9
4.4. Actualidad Problemática.....	10
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO.....	11
1. DERECHO LABORAL.....	12
1.1. Los contratos laborales en la normativa nacional.....	12
1.2. Regímenes laborales públicos en el Perú.....	13
1.2.1. Régimen Privado (Decreto Legislativo N.º 728).....	13
1.2.2. Ley del Servicio Civil (Ley N.º 30057).....	13
1.2.3. Carrera Administrativa (Decreto Legislativo N.º 276).....	14
1.2.4. Contrato Administrativo de Servicios (CAS).....	14
1.2.5. Otros Regímenes Especiales.....	14
1.3. Principios del derecho laboral.....	14
1.3.1. Principio de primacía de la realidad.....	14
1.3.2. Principio de irrenunciabilidad de derechos.....	15
1.3.3. Principio de continuidad o estabilidad en el empleo.....	15
1.3.4. Principio de protección.....	16
1.4. Tipos de contratos laborales en el régimen peruano.....	16

1.4.1. Contrato a plazo indeterminado.....	16
1.4.2. Contratos sujetos a modalidad (a plazo fijo)	16
1.5. Implicancias del contrato de locación de servicios.....	17
1.6. Manifestaciones	18
1.7. Jurisprudencia relevante.....	19
1.7.1. Casación Laboral N° 32846-2022 Huánuco.....	19
1.7.2. Casación Laboral N° 11924-2017 La Libertad	20
1.8. Normativa y pronunciamientos de SERVIR.....	20
1.8.1. Directiva N° 001-2018-SERVIR-GDSRH	20
1.8.2. Pronunciamiento N° 005-2019-SERVIR.....	20
1.8.3. Pronunciamiento N° 012-2020-SERVIR.....	21
1.9. Normativa y pronunciamientos de SUNAFIL	21
1.9.1. Informe N.° 001-2018-SUNAFIL/INII.....	21
1.9.2. Informe N.° 003-2019-SUNAFIL/INII.....	21
1.9.3. Informe N.° 005-2020-SUNAFIL/INII.....	21
2. CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA EN LAS MUNICIPALIDADES	22
2.1. Marco institucional de las municipalidades en el Perú.....	22
2.2. Situación laboral en el sector público local	23
2.3. Sobre el uso indebido del contrato de locación de servicios	24
2.4. Consecuencias para los trabajadores.....	26
2.5. Documentos de Gestión de la Entidad Municipal.....	27
3. CONTRATOS Y CONTRATO POR LOCACION DE SERVICIOS	29
3.1. Concepto y naturaleza jurídica.....	34
3.2. Marco normativo en el Perú.....	40
3.3. Desnaturalización del Contrato de Locación de Servicios	41
4. GESTIÓN DE PERSONAL Y CONTRATOS.....	51
4.1. La Municipalidad y su estructura orgánica.....	54
4.1.1. De Los Órganos Del Gobierno Municipal.....	54
4.1.2. Del órgano de dirección.....	54
4.1.3. Del órgano de control interno	55
4.1.4. Del órgano de defensa judicial	55
4.1.5. De los órganos de asesoría.....	55
4.1.6. De los órganos de apoyo.....	55
4.1.7. De los órganos de línea.....	56

4.2. Cargos regulados materia de desnaturalización	57
5. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS	60
5.1. Antecedentes Nacionales	61
5.2. Antecedentes Internacionales.....	63
5.3. Implicancias legales y éticas para la gestion pública.....	65
5.3.1. Implicancias legales.....	65
5.3.2. Implicancias Éticas en la Gestión Pública.....	66
CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO	68
1. Metodología y/o marco operativo	69
1.1. Tipo de investigación.....	69
1.2. Nivel, enfoque y diseño de la investigación	69
1.3. Técnicas	69
1.4. Instrumentos.....	69
1.5. Campo de verificación	70
1.6. Población y muestra.....	70
1.7. Operacionalización de variables	73
CAPÍTULO IV: RESULTADOS	75
1. En relación a los locadores que laboraron como agente sereno.....	76
2. En relación a los locadores que laboraron como auxiliar de limpieza.....	96
3. En relación al locador que laboró como jardinero	113
4. En relación al locador que laboró como conductor.....	115
5. Análisis de los criterios jurisdiccionales del Distrito Judicial de Puno	117
6. Respecto a los contratos suscritos por agentes sereno	130
7. Respecto a los contratos suscritos por personal de limpieza	131
8. Respecto a los contratos suscritos por personal de jardinería.....	132
9. Respecto a los contratos suscritos por personal conductor	133
10. Discusión de resultados	136
11. Discusión de hipótesis	144
CONCLUSIONES.....	147
RECOMENDACIONES	149
REFERENCIAS	152
ANEXO	161

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Lista de obreros municipales	71
Tabla 2 Operacionalización de variables	73
Tabla 3	76
Tabla 4	78
Tabla 5	79
Tabla 6	80
Tabla 7	81
Tabla 8	83
Tabla 9	84
Tabla 10	86
Tabla 11	88
Tabla 12	90
Tabla 13	92
Tabla 14	93
Tabla 15	95
Tabla 16	96
Tabla 17	97
Tabla 18	98
Tabla 19	99
Tabla 20	100
Tabla 21	102
Tabla 22	103
Tabla 23	104
Tabla 24	105
Tabla 25	107
Tabla 26	109
Tabla 27	111
Tabla 28	113
Tabla 29	115
Tabla 30	118

INTRODUCCIÓN

En el contexto del Derecho Laboral peruano, la correcta clasificación de las modalidades contractuales es esencial para avalar el acatamiento de los derechos laborales y el cumplimiento de la normativa vigente. En este contexto, el contrato de locación de servicios, regulado por el artículo 1764 del Código Civil peruano, establece un vínculo de carácter civil entre el locador y el comitente, caracterizada por la autonomía del prestador en la ejecución de sus servicios. Por otro lado, el contrato de trabajo, regido por el Decreto Legislativo N° 728, implica una relación laboral con prestaciones personales, de manera subordinada, donde el trabajador se encuentra supeditado bajo el mandato e instrucciones del empleador, recibiendo una remuneración y beneficios sociales correspondientes.

Por otro lado, los contratos laborales se encuentran también limitados por principios que tienen como objetivo primordial salvaguardar a la parte más frágil del vínculo, el empleado, quien se beneficia de derechos irrenunciables, y debe de gozar de los beneficios laborales que el ordenamiento jurídico le reconoce, bajo la égida de los principios laborales forman parte del derecho laboral protector, estos indicios de laboralidad han sido identificados por el máximo intérprete de la Constitución y el máximo tribunal del Poder Judicial, quienes han determinado parámetros claros para evidenciar y demostrar la existencia de un vínculo laboral encubierto.

En este sentido, la jurisprudencia ha señalado que la presencia de un vínculo de carácter laboral entre las partes puede determinarse aplicando el principio de primacía de la realidad, priorizando lo que ocurre en la práctica sobre lo que fluye de los documentos. Asimismo, se han identificado rasgos de laboralidad que incluyen el monitoreo sobre la prestación de servicios, la inclusión del trabajador en la estructura organizacional, la prestación de los servicios comprendido dentro de un horario demarcado, la duración y continuidad de la prestación, el suministro de instrumentos y recursos, el pago de remuneración y el reconocimiento de derechos laborales.

Es de conocimiento que los contratos de locación de servicios, en muchos casos, se han desnaturalizado, escondiendo relaciones de naturaleza laboral, en algunas municipalidades, esta práctica es ejercida aun en la actualidad evadiendo obligaciones laborales y vulnerando los derechos de sus trabajadores.

En el caso de la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina, el empleo de este tipo de contrato ha sido objeto de análisis para determinar si en la práctica se han presentado elementos que puedan indicar una relación laboral subordinada. Es importante señalar que la entidad ha mostrado disposición para revisar y ajustar sus prácticas contractuales en línea con las normativas vigentes, para avalar el respeto de los derechos laborales de sus colaboradores, lo que justifica la realización de la presente tesis.

Por lo que, la desnaturalización de los contratos de locación de servicios en el ámbito público puede acarrear en diversas consecuencias negativas a nivel jurídico y administrativo. Ya que, si se determinara que este contrato civil ha sido desnaturalizado y constituye una relación laboral subordinada, la entidad puede enfrentar acciones legales por parte de los trabajadores afectados. Estas acciones pueden incluir demandas por despido arbitrario, reposición laboral y el reconocimiento de beneficios laborales correspondientes, como gratificaciones, vacaciones y aportes a la seguridad social. Dichas demandas pueden resultar en sentencias desfavorables para la entidad, generando obligaciones económicas adicionales y afectando su imagen institucional y su presupuesto.

Además de las implicancias legales, la desnaturalización de esta clase de contratos puede afectar la eficiencia y la gestión pública, ya que, la incorporación indebida de fuerza de trabajo a través de esta modalidad, puede generar una estructura organizacional inadecuada, ya que su personal al no contar con los derechos y beneficios laborales establecidos para los servidores públicos incide en una menor motivación y responsabilidad por parte del personal, afectando la calidad de los servicios públicos prestados a la ciudadanía.

Asimismo, la falta de cumplimiento con la normativa laboral vigente puede generar desconfianza en la población y en los entes fiscalizadores, comprometiendo la honestidad y el cumplimiento de la ley en la administración pública.

Considerando lo anteriormente mencionado es que, esta investigación tiene como propósito analizar el uso del contrato civil en la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina en el transcurso del año 2023, evaluando si en la práctica se han presentado elementos que puedan indicar una desnaturalización de dichos contratos y proponiendo recomendaciones para respaldar la sujeción de la normativa laboral vigente.



CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. Planteamiento del Problema

El artículo 1764 de nuestro Código Civil en Perú menciona lo relacionado con el contrato civil. Preceptúa que para que este tipo de acuerdo sea válido, deben intervenir dos partes: el que brinda el servicio y el que lo requiere. El primero debe llevar a cabo los servicios durante un periodo específico o realizar una tarea concreta, sin estar vinculado a una obligación, a cambio de una compensación proporcionada por el segundo. También destaca que este tipo de acuerdo es de naturaleza independiente.

Por otro lado, y a manera de ejemplo, en noviembre de 1991 se emitió el Decreto Legislativo N° 728 y mediante la Ley de Fomento del Empleo se establece la creación de mecanismos de flexibilización. Se observa que, gracias a esta regulación mencionada, los empleadores tienen la oportunidad de contratar a los trabajadores de manera temporal y no convencional, ajustándose a sus propias necesidades, lo que facilita una disminución en los costos de contratación y, al mismo tiempo, provoca un debilitamiento del sistema de protección en caso de que suceda la finalización del vínculo laboral.

Donde la desnaturalización de los contratos de locación de servicios en entidades públicas representa una problemática jurídica y administrativa actual que menoscaba tanto a los derechos de los empleados como a la gestión institucional.

Esta situación se configura cuando, en la práctica, se presentan elementos típicos de un vínculo laboral de carácter subordinado, tales como el desempeño personal de servicios, el cumplimiento de un horario determinado, la obediencia y sujeción al empleador y el reconocimiento de beneficios laborales, pese a que formalmente se haya celebrado un contrato de locación de servicios.

En ese entender, el problema a tratar se centra bajo una expansión local que actualmente lleva en su realidad este tipo de conflictos entre sus empleadores y empleados en la municipalidad provincial de San Antonio de Putina, donde la mencionada municipalidad ha mostrado disposición para revisar y de ser el caso poder realizar ajustes en sus prácticas contractuales en aras de respetar la normativa vigente, ya que, la desnaturalización de estos contratos puede acarrear diversas consecuencias jurídicas y administrativas.

Cuando se determina que un contrato civil desnaturalizado y constituye una relación laboral subordinada, la entidad puede enfrentar acciones legales por parte de los trabajadores afectados. Estas acciones pueden incluir demandas por despido arbitrario,

reposición laboral y el reconocimiento de beneficios laborales correspondientes, como gratificaciones, vacaciones y aportes a la seguridad social. Dichas demandas pueden resultar en sentencias desfavorables para la entidad, generando obligaciones económicas adicionales y afectando su imagen institucional.

Asimismo, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) se encuentra autorizada para fijar sanciones económicas a las entidades que desnaturalizan los contratos civiles. Estas multas pueden según la magnitud de la entidad y la gravedad de la contravención, pudiendo ascender hasta 2.63 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por la contratación indebida de 1 a 10 trabajadores, incrementándose conforme aumente el número de locadores indebidamente contratados.

Lo cual, de acuerdo a SUNAFIL, en el 2022, llevó a cabo 655 acciones inspectoras relacionadas con la desnaturalización de contratos de locación de servicios, lo que resultó en la emisión de 114 resoluciones de multa por un total de S/2,027,647 y en los primeros días del año 2023, SUNAFIL emitió 8 resoluciones de multa por un total de S/88,660, vinculadas con la desnaturalización de esta clase de contratos.

En ese sentido, esta investigación tiene como propósito analizar los contratos de locación de servicios de los obreros municipales que mantuvieron un lazo laboral con la Municipalidad de San Antonio de Putina, por lo que surge como interrogante, ¿Cuáles son criterios legales y jurisprudenciales que permiten determinar la desnaturalización de los contratos de locación de servicios de obreros municipales que laboran en la Municipalidad provincial de San Antonio de Putina?, evaluando si en la práctica se han podido presentar elementos que puedan indicar algún tipo de desnaturalización de dichos contratos, para establecer y precisar los derechos de los obreros municipales, que se estarían vulnerando. Con la finalidad de poder proponer recomendaciones para asegurar la ejecución de la normativa laboral vigente.

2. Objetivos

2.1. Objetivo general

Analizar la desnaturalización de los contratos de locación de servicios y las repercusiones con las que lidian los obreros municipales, que laboraron en la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina durante el año 2023.

2.2. Objetivos específicos

- ✓ Identificar los criterios legales y jurisprudenciales que permiten determinar la desnaturalización de los contratos de locación de servicios de obreros municipales que laboran en la Municipalidad provincial de San Antonio de Putina.
- ✓ Determinar los derechos de los obreros municipales, que se estarían vulnerando a causa de que existiera una desnaturalización de contratos mediante el contrato de locación de servicios en la municipalidad provincial de San Antonio de Putina-2023.
- ✓ Proponer recomendaciones prácticas y normativas para la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina, orientadas a regularizar la situación laboral de los trabajadores afectados y prevenir futuras desnaturalizaciones.

3. Hipótesis

Dado que en la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina se han celebrado contratos de locación de servicios, que, en la realidad de los hechos presentan peculiaridades propias de una relación laboral subordinada, *es probable* que dichos contratos se encuentren desnaturalizados, lo que podría generar consecuencias jurídicas negativas, afectando los derechos laborales de los trabajadores y exponiendo a la entidad pública a sanciones por parte de SUNAFIL, por parte de la Contraloría General de la República y del Poder Judicial a través de las reposiciones laborales.

4. Justificación

4.1. Relevancia Académica.

La presente investigación reviste una significativa relevancia académica, dado que aborda un fenómeno de particular importancia en el sector del derecho laboral peruano, la desnaturalización de los contratos laborales traslucido en el empleo indebido de los contratos de locación de servicios en las municipalidades provinciales, específicamente en la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina.

Esta problemática aparte de perjudicar la protección de los derechos laborales fundamentales también repercute en la idoneidad y honestidad de la administración pública.

Además, el presente estudio contribuye al desarrollo doctrinario en torno a la desnaturalización de los contratos laborales en el ámbito público, un proceso que ha sido objeto de amplia deliberación y preocupación en la esfera jurídica, dado que implica la vulneración de derechos esenciales de los trabajadores, como la estabilidad laboral, los beneficios sociales (CTS, vacaciones, seguro social), y la protección frente a la precarización laboral. Con la ayuda de un análisis pormenorizado de la normativa vigente y el conjunto de fallos del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, esta investigación ofrece una perspectiva crítica sobre las prácticas de fraude laboral en el sector público, así como las implicaciones jurídicas derivadas del uso inapropiado de los contratos civiles para encubrir relaciones laborales.

También, se enfoca en el contexto específico del derecho laboral peruano y en la realidad de las municipalidades provinciales, un sector que enfrenta múltiples dificultades en términos de gestión administrativa y recursos humanos. Este enfoque contextualizado permite analizar la forma en que las municipalidades recurren a los contratos de locación de servicios para eludir las obligaciones propias de los contratos laborales, generando una desvirtuación de la relación laboral y afectando directamente los derechos de los trabajadores.

De igual manera, el estudio realiza un análisis jurídico detallado de la situación en la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina, con la finalidad de proporcionar elementos para la comprensión y posible replicabilidad de este fenómeno en otras entidades públicas a nivel nacional.

Ya que, la presente investigación enriquece el marco teórico del derecho laboral, en particular en cuanto a las relaciones entre el derecho privado (regido por el Código Civil) y el derecho público (relaciones laborales estatales), abriendo nuevas líneas de investigación en áreas tales como la protección de derechos laborales en el sector público y la fiscalización de la contratación en la administración pública.

Finalmente, este trabajo tiene una incidencia directa en el planteamiento de estrategias gubernamentales. Las conclusiones obtenidas y las propuestas de regulación del vínculo laboral en las municipalidades podrían ser consideradas por las autoridades competentes para potenciar las circunstancias laborales en el sector público, fortalecer la transparencia en la contratación estatal y fomentar la formación de un sistema normativo más robusto

que prevenga el abuso de los contratos civiles en menoscabo de los derechos laborales inherentes a todo personal contratado.

4.2. Relevancia Jurídica.

La presente investigación, posee una marcada relevancia jurídica, en la medida en que analiza una práctica reiterada en el universo de la administración pública que implica una transgresión directa a la normativa jurídica laboral nacional, ya que, la utilización del contrato de locación de servicios como herramienta para camuflar relaciones laborales de carácter subordinado y permanente, en contravención a lo preceptuado en la legislación vigente.

Desde una perspectiva normativa, el estudio se fundamenta en la aplicación del principio de primacía de la realidad, reconocido tanto en la Constitución Política del Perú, como en la doctrina y los fallos del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, conforme al cual debe predominar la realidad de los hechos sobre la forma o denominación de los contratos.

En este sentido, si un vínculo contractual presenta los requisitos de una relación laboral a través de la subordinación, prestación personal de servicios y retribución periódica, dicho vínculo debe ser calificado jurídicamente como un contrato de trabajo, indistintamente de la denominación civil que se le haya asignado.

La investigación también adquiere relevancia jurídica por cuanto evidencia la vulneración de derechos laborales fundamentales, como el disfrute de beneficios sociales, la seguridad social, la estabilidad laboral y el amparo ante el despido arbitrario, los cuales se encuentran consagrados en normas de jerarquía constitucional, legal y en convenios internacionales ratificados por el Estado peruano, como el Convenio N.º 98 de la OIT, relativo al derecho de sindicalización y el derecho a la negociación colectiva.

Asimismo, el trabajo pone en evidencia una colisión entre normas del derecho civil y normas del derecho laboral, generando una situación de inseguridad jurídica para los trabajadores del sector público, especialmente en los gobiernos locales.

Donde el uso indebido de contratos civiles por parte de las entidades públicas representa una forma de fraude a la ley laboral, configurando una afectación directa al interés público, al comprometer la validez de los actos administrativos vinculados a la contratación de personal.

Desde la perspectiva de la función del derecho como aparato de rectitud y equilibrio, esta tesis contribuye a visibilizar un problema estructural que requiere una respuesta normativa, administrativa y judicial eficaz. En ese sentido, la investigación plantea la necesidad de fortalecer los mecanismos de control y fiscalización laboral, así como de proponer criterios normativos y jurisprudenciales que permitan sancionar la desnaturalización de contratos y garantizar la protección efectiva de los derechos laborales en el ámbito del Estado.

En conclusión, la relevancia jurídica de este estudio radica en que permite interpretar, aplicar y cuestionar críticamente el marco normativo vigente, así como formular propuestas que contribuyan al desarrollo del derecho laboral público en el Perú, en consonancia con los principios constitucionales, los derechos inherentes de los trabajadores y el respeto a la legalidad en la administración pública.

4.3. Relevancia Social.

La presente investigación posee una significativa relevancia social, en tanto se orienta al análisis de una problemática que repercute directamente a un sector amplio de la población trabajadora vinculada al Estado, particularmente en la esfera de gobierno local. La desnaturalización de los contratos de trabajo a través del uso desmedido e inadecuado del contrato de locación de servicios constituye una forma de precarización laboral que viola derechos imprescindibles reconocidos en la norma suprema del Perú y la normativa internacional en derechos humanos laborales confirmados por el Estado peruano.

Desde esta perspectiva, el estudio no solo se enmarca en un análisis jurídico-formal, sino que también responde a una preocupación de carácter social, ya que, la necesidad de visibilizar prácticas sistemáticas de contratación que generan desigualdad, inseguridad y exclusión en el acceso a condiciones laborales dignas.

Los trabajadores que se encuentran bajo esta forma de contratación no disfrutan de derechos elementales como la seguridad social, la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), el derecho a vacaciones, licencias o estabilidad laboral, lo que incrementa su situación de vulnerabilidad.

Esta investigación cobra especial relevancia social al centrarse en el caso concreto de la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina, jurisdicción donde estas prácticas de contratación han tenido efectos tangibles sobre la calidad del empleo y el bienestar de los

obreros municipales que brindan servicios de forma permanente, pero sin el reconocimiento legal correspondiente. En tal sentido, el estudio contribuye al debate público sobre la necesidad de una reforma en la gestión del empleo público, a fin de asegurar las condiciones laborales razonables e iguales.

Además, el desarrollo de esta tesis busca generar conciencia en las autoridades locales, operadores jurídicos y ciudadanía en general sobre la importancia de respetar el marco normativo laboral y promocionar una buena práctica de legalidad y respeto a los derechos fundamentales en la administración pública. En un contexto en el que se busca fortalecer el rol del Estado como garante de derechos, resulta indispensable que las entidades públicas no reproduzcan prácticas que lesionen la dignidad del trabajador.

4.4. Actualidad Problemática.

El enigma materia de análisis es relevante y actual, puesto que se basa en el uso indebido e inadecuado de los contratos de locación, problema que se presenta en casi todo el sector público, y en mayor incidencia en las Municipalidades, tanto a nivel provincial como distrital de todo el país. Esta problemática, a pesar de existir normativa que lo prohíbe, se sigue utilizando esta forma de contratación indebida, por cuanto se revela que no existe una fiscalización adecuada para su uso, no existe capacitación en sobre regímenes laborales por parte del personal que se encarga de la contratación de fuerza de trabajo, aunado a que la normativa laboral en este extremo no es contundente e implacable para prohibir definitivamente los contratos de locación de servicios, por ende, la presente investigación se sigue presentando como un problema actual que aún no es superado hasta la fecha.



CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

1. DERECHO LABORAL

Según Montoya, el derecho laboral viene a ser una disciplina del derecho que nació como resultado de la divergencia económica entre el trabajador y el empleador, lo que ha motivado a que el status del empleador intimide a la clase trabajadora, aceptando las condiciones calamitosas para cumplir con sus funciones, motivo por el cual el derecho laboral nació como aquella disciplina indispensable para balancear estas condiciones y de esta manera mantener el equilibrio contractual entre ambas partes (Montoya, 2019).

Por su parte, Neves afirma que el Derecho Laboral busca "la realización de la persona humana en el trabajo, la dignidad del trabajador y la justicia social" (Neves, 2016).

Asimismo, podemos denotar que, existen fuentes del derecho laboral, las cuales son los orígenes de las normativas que preceptúan los vínculos laborales.

Estas normas pueden provenir de la carta magna, los tratados internacionales, las normas, los reglamentos y acuerdos entre trabajadores y empleadores (como convenios colectivos), y otros acuerdos como los contratos de trabajo, dentro del contexto peruano, las fuentes del derecho laboral incluyen:

- ✓ **Constitución Política del Perú:** Establece los derechos fundamentales de los trabajadores, como el derecho a la sindicalización y a condiciones laborales justas.
- ✓ **Leyes y Reglamentos:** Normas específicas que regulan aspectos particulares del trabajo, como la Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
- ✓ **Convenios Colectivos:** Pactos entre empleadores y sindicatos que implantan criterios laborales específicos para un sector o compañía.
- ✓ **Costumbre:** Prácticas laborales reiteradas que, con el tiempo, adquieren fuerza vinculante.
- ✓ **Jurisprudencia:** Decisiones judiciales que interpretan y aplican las normas laborales, sirviendo como guía para casos futuros.

1.1. Los contratos laborales en la normativa nacional

El contrato de trabajo constituye un perfil central en el derecho laboral peruano y se encuentra regulado en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728 – Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 003-97-TR. De acuerdo con el artículo 4 del referido sistema normativo, se configura una

relación laboral cuando concurren tres factores clave: la prestación personal del servicio, la subordinación jurídica respecto del contratante y la remuneración periódica a cambio del servicio prestado.

La legislación nacional reconoce diversos tipos de contratos laborales (a plazo fijo, indeterminado, intermitente, entre otros), pero todos ellos comparten el principio básico de que el trabajador, al integrar una organización laboral, se encuentra sujeto a las instrucciones del empleador, quien dirige y controla la prestación del servicio. Este vínculo jurídico genera para el trabajador varios derechos amparados por la Carta Magna, como el acceso a la seguridad social, la estabilidad laboral, la jornada limitada de trabajo, el descanso remunerado y la compensación por tiempo de servicios y otros similares.

Es relevante destacar que la calificación de una relación como laboral no depende exclusivamente del nombre o forma del contrato suscrito entre las partes, sino de la naturaleza real de la prestación.

En este sentido, el principio de primacía de la realidad, reconocido en los fallos del Tribunal Constitucional, establece que debe prevalecer la situación fáctica sobre las declaraciones formales de las partes.

Así, si un contrato denominado como "locación de servicios" encierra en realidad una relación subordinada y permanente, debe considerarse jurídicamente como un contrato de trabajo.

1.2. Regímenes laborales públicos en el Perú

En el sector público peruano, existen diversos regímenes laborales que se aplican de acuerdo a las características y condiciones laborales del trabajador. Estos regímenes buscan promover el desarrollo, dentro de las cuales podemos encontrar:

1.2.1. Régimen Privado (Decreto Legislativo N.º 728): Es el régimen laboral estándar que rige la gran parte de las relaciones laborales en el país. Establece derechos y beneficios fundamentales como salario mínimo legal, jornada laboral de 8 horas diarias, descanso semanal, vacaciones, gratificaciones, CTS, licencias por salud y maternidad, y protección frente al despido arbitrario (Decreto Legislativo N° 728, 1990).

1.2.2. Ley del Servicio Civil (Ley N.º 30057): Norma un sistema único para los servidores civiles del Estado, promoviendo la meritocracia y la estabilidad

laboral. Aplica a entidades públicas que han culminado el procedimiento de tránsito al régimen del servicio civil (Ley N° 30057, 2013).

1.2.3. Carrera Administrativa (Decreto Legislativo N.º 276): Dispone la incorporación de personal idóneo en el sector público, otorgando estabilidad laboral y promoviendo la carrera administrativa a través de concursos públicos (Decreto Legislativo N° 276, 1984).

1.2.4. Contrato Administrativo de Servicios (CAS): plasmado en el D.L. N.º 1057, el CAS es un régimen excepcional que viabiliza la contratación de mano de obra para labores específicas y temporales en el ámbito público. No otorga estabilidad laboral y su aplicación está sujeta a la disponibilidad presupuestaria (Decreto Legislativo N°1057, 2008).

1.2.5. Otros Regímenes Especiales: Existen regímenes laborales específicos para ciertos sectores del Estado, como; Magisterio, Ley de Reforma Magisterial - Ley N.º 29944; Carrera Judicial: Ley N.º 29277; Profesionales de la Salud: Ley N.º 23536; Fiscales: Ley Orgánica del Ministerio Público - Decreto Legislativo N.º 052; Policías: Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú - Ley N.º 27238; Militares: Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas - Ley N.º 28359; Servidores Penitenciarios: Ley N.º 29709; Gerentes Públicos: Decreto Legislativo N.º 1024.

1.3. Principios del derecho laboral

El derecho del trabajo se rige por una serie de cimientos jurídicos fundamentales que orientan su interpretación, aplicación y desarrollo normativo. Estos principios tienen una función garantista, en tanto buscan proteger al trabajador como parte más vulnerable en la relación laboral, y son esenciales para el análisis de fenómenos como la desnaturalización contractual.

En el ordenamiento jurídico peruano, estos principios están consagrados en la Carta Magna, en la legislación laboral nacional, en los tratados internacionales validados por el Estado y en las sentencias del máximo intérprete de la Constitución y pronunciamientos de la Corte Suprema dentro de las cuales podemos encontrar las siguientes:

1.3.1. Principio de primacía de la realidad: Este principio constituye con toda seguridad uno de los pilares del derecho del trabajo. Establece que, en caso de contradicción entre lo que las partes declaran en un contrato y lo que ocurre

en la práctica, debe prevalecer la realidad de los hechos. En el contexto de la contratación pública, esto implica que, si un trabajador presta servicios de manera subordinada, habitual y personal, aún bajo un contrato de locación de servicios, se debe considerar que existe una relación laboral. Así lo ha sostenido reiteradamente el Tribunal Constitucional, indicando que este principio garantiza la efectividad de los derechos laborales frente a prácticas fraudulentas o simuladas. El principio de primacía de la realidad establece que, en el derecho laboral, de imponerse la práctica sobre los documentos. Es decir, si existe una contradicción entre lo que las partes expresan en sus contratos laborales y lo que realmente ocurre en el ámbito de la relación laboral, lo que prevalece es la realidad material de la relación de trabajo, no el acuerdo escrito (Arbulú, 2005).

1.3.2. Principio de irrenunciabilidad de derechos: En mérito a este pilar, el trabajador no puede renunciar válidamente a los derechos que le reconoce la ley, aun si así lo manifestara por escrito. Esta regla se refleja en el artículo 26 de la Constitución, y busca evitar que, mediante acuerdos o contratos civiles, los empleadores eludan sus obligaciones laborales bajo la apariencia de consentimiento del trabajador. En el caso de los contratos de locación de servicios en el sector público, esta irrenunciabilidad cobra especial importancia, ya que los trabajadores no pueden ser privados de su derecho a gozar de beneficios sociales por el solo hecho de haber firmado un contrato de naturaleza civil. También se puede entender que, la inalienabilidad de los derechos laborales es un principio fundamental del derecho laboral que implica que los trabajadores no pueden desistirse de los derechos establecidos en las normas laborales, ya que, si esto llegara a ocurrir, de manera expresa en un acuerdo con su empleador. Esto asegura que los trabajadores siempre tengan acceso a sus derechos más básicos, como la remuneración mínima, vacaciones y beneficios sociales, entre otros (Cajma, 2023).

1.3.3. Principio de continuidad o estabilidad en el empleo: Al respecto, el principio de continuidad alude a la permanencia y vigencia del vínculo laboral en el tiempo, garantizando la estabilidad laboral (Chanamé, 2021). En consecuencia, toda relación de trabajo que no tenga una justificación objetiva para su temporalidad debe ser considerada como permanente.

Por otro lado, respecto a las municipalidades, donde muchas responsabilidades que se asignan a locadores son de carácter continuo y estructural, el uso de contratos civiles contraviene directamente este principio, al impedir que los trabajadores accedan a una relación laboral estable y reconocida por ley.

1.3.4. Principio de protección: El principio de protección o de favor indica que, ante la existencia de diversas interpretaciones posibles sobre una ley laboral, debe optarse por aquella que resulte más beneficiosa al trabajador. En efecto, este pilar, desde el plano jurídico, su función primordial es amparar al trabajador de las desigualdades y desavenencias en el vínculo laboral (Ferro, 1988).

En ese sentido, frente a un contrato civil que camufla una verdadera relación laboral, debe aplicarse el régimen laboral con todas las garantías y beneficios que le corresponden al trabajador.

1.4. Tipos de contratos laborales en el régimen peruano

El régimen jurídico laboral peruano reconoce diversas modalidades contractuales, establecidas principalmente en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728 – Ley de Productividad y Competitividad Laboral, ratificado mediante Decreto Supremo N.º 003-97-TR. Esta ley diferencia entre contratos laborales a plazo indeterminado, contratos sujetos a modalidad (a plazo fijo), y formas especiales de contratación que responden a necesidades empresariales específicas (Decreto Legislativo N.º 728, 1990).

1.4.1. Contrato a plazo indeterminado: Es la forma típica y principal del contrato de trabajo. Se presume que todo vínculo laboral tiene carácter indefinido, salvo prueba en contrario. Conforme al artículo 4 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, cuando una persona brinda servicios personales bajo subordinación y por una remuneración, se conforma una relación laboral que no requiere formalización escrita para su validez, y se considera de duración indefinida (Decreto Legislativo N.º 728, 1990).

Este tipo de contrato garantiza al trabajador estabilidad laboral y pleno acceso a los beneficios y derechos sociales reconocidos por la legislación peruana.

1.4.2. Contratos sujetos a modalidad (a plazo fijo): Son aquellos contratos que, por excepción, tienen una duración determinada y deben contener una causa

objetiva que justifique la temporalidad, es decir, tienen una fecha de inicio una fecha fin, en los cuales debe precisarse el objeto, la duración y la necesidad (Chanamé, 2021), como los contratos por necesidad de mercado, contratos por obra o servicio específico y contratos de naturaleza accidental.

Tal como se ha señalado, para que estos contratos sean válidos, deben celebrarse por escrito y observar los elementos formales preceptuados en la ley. La falta de causal o el uso indebido de estas modalidades puede generar la desnaturalización del contrato y su conversión automática en uno de plazo indeterminado.

Fuera de estos regímenes laborales, muchas entidades públicas, especialmente a nivel municipal, recurren al contrato de locación de servicios, regulado por el Código Civil, como una forma de contratación de personal para funciones permanentes. Esta práctica ha generado un serio problema de desnaturalización contractual, ya que emplea una figura jurídica propia del derecho civil con la intención de disfrazar relaciones laborales que deberían estar garantizadas por el régimen laboral correspondiente, conforme al principio de primacía de la realidad.

1.5. Implicancias del contrato de locación de servicios

El Estado, en líneas generales, es el mayor empleador que tenemos en el Perú, por lo que las relaciones laborales que hay en su interior requieren de un complejo marco normativo que sea respetuoso no solamente de los derechos laborales inherentes de los colaboradores, sino también de los principios que iluminan al derecho laboral nacional e internacional, en su conjunto.

Conforme al artículo 1764 del Código Civil, este contrato se configura cuando la prestación de servicios se efectúa sin vínculo de dependencia o subordinación. El locador conserva libertad en la organización y ejecución del servicio, pudiendo incluso delegar o subcontratar la actividad, siempre que ello no haya sido expresamente prohibido (Código Civil, 1984, artículo 1764). Por tanto, uno de los elementos definatorios del contrato civil de servicios es la inexistencia de subordinación frente al contratante.

En este sentido, la teoría jurídica y el conjunto de fallos judiciales han sido claros en diferenciar un vínculo no subordinado y un vínculo de naturaleza laboral, señalando que cuando se verifica subordinación jurídica, regularidad en la prestación del servicio, cumplimiento de un horario y supervisión directa, se estaría frente a una verdadera

relación laboral, independientemente del nombre que se le haya dado al contrato. Esta distinción cobra especial relevancia en el ámbito público, donde el uso de contratos civiles para contratar personal de manera permanente constituye una práctica incompatible con el marco constitucional y laboral vigente.

En ese entender, el contrato de locación de servicios no faculta al prestador del servicio el derecho a CTS, gratificaciones, vacaciones, seguro de salud o estabilidad laboral, pues su naturaleza no laboral excluye estos beneficios. Sin embargo, en la práctica, muchas entidades estatales, incluyendo municipalidades, recurren a esta modalidad para cubrir necesidades laborales de carácter permanente, con lo cual se incurre en una desnaturalización de la relación jurídica, afectando derechos fundamentales de quienes deberían ser considerados trabajadores bajo un régimen laboral adecuado.

En consecuencia, el uso de contratos civiles para funciones de naturaleza laboral dentro del Estado representa un problema jurídico que merece atención, ya que compromete el cumplimiento de los principios laborales constitucionales, genera condiciones de empleo precario y desvirtúa los fines de la contratación pública. Conforme se denota en la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina, este fenómeno no solo lesiona derechos individuales, sino que también compromete la legalidad y legitimidad de las decisiones administrativas en materia de personal.

1.6. Manifestaciones

Este fenómeno se produce cuando una relación laboral es encubierta o simulada mediante otra figura jurídica, como el contrato civil de locación de servicios, con el fin de eludir las obligaciones legales propias de una relación laboral, tal como lo evidenció Mosto, cuando en su investigación determinó que este contrato es usado por el Estado para tareas de naturaleza permanente (Mosto, 2023). Este fenómeno representa una forma de fraude a la ley laboral, y constituye una contravención directa a los derechos del trabajador, primacía de la realidad, y legalidad en la contratación.

El ordenamiento jurídico peruano, particularmente el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728 (1990), establece que el vínculo laboral se configura por la concurrencia de tres factores: prestación personal del servicio, remuneración y subordinación. Si estos elementos se verifican en la práctica, entonces, jurídicamente, existe un contrato de trabajo, independientemente de cómo las partes lo hayan denominado. Este criterio es reforzado por el principio de primacía de la realidad,

consagrado en el artículo 23 de la norma suprema y desarrollado por el máximo intérprete de la Constitución, especialmente en sentencias como el Exp. N.º 020-2005-PI/TC y el Exp. N.º 1124-2001-AA/TC.

El Tribunal Constitucional peruano, ha señalado reiteradamente que el uso de contratos civiles en contextos donde existe una relación de subordinación constituye una forma de vulneración de derechos fundamentales.

En ese sentido, ha establecido criterios para identificar cuándo se produce la desnaturalización del vínculo contractual, como la permanencia en la prestación del servicio, la existencia de indicaciones jerárquicas, el acatamiento de horarios, y la imposibilidad del locador de delegar funciones.

Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), por medio de su labor inspectora, reconoce que cuando un contrato civil encubre una relación laboral, este debe ser declarado nulo por simulación o fraude, procediéndose a reconocer los derechos laborales del trabajador conforme al régimen que le corresponda.

En el caso preciso de la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina, la reiterada contratación de personal mediante locación de servicios para el desarrollo de funciones ordinarias y continuas sugiere un uso indebido de esta figura jurídica. Esta situación afecta no solo a los trabajadores que ven menoscabados sus derechos fundamentales, sino que además a la institucionalidad y transparencia en la gestión pública, al contravenir las normas de contratación y administración del personal en el Estado.

La desnaturalización del contrato de trabajo, por tanto, no es solo un problema técnico jurídico, sino también una cuestión de justicia laboral, que exige la intervención de los órganos jurisdiccionales, fiscalizadores y de control interno, para garantizar que el Estado no perpetúe prácticas que él mismo está obligado a erradicar.

1.7. Jurisprudencia relevante

1.7.1. Casación Laboral N° 32846-2022 Huánuco, En este pronunciamiento, la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, en su fundamento 77, ha establecido como Precedente Vinculante que los trabajadores que detentan la calidad de obreros municipales forman parte del régimen laboral de la actividad privada, por lo que no resulta factible ser contratados bajo otro régimen, como por

ejemplo el contrato administrativo de servicios regulado por el D.L. N° 1057 (Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, 2022).

1.7.2. Casación Laboral N° 11924-2017 La Libertad, la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de la República, ha determinado en su fundamento quinto, ha referido que la entidad demandada no evidenció ni certificó que la prestación de servicios se realizara de forma independiente, acreditándose contrariamente la existencia de un vínculo de carácter laboral. De igual forma, en el considerando octavo de la referida decisión, determinó que la Municipalidad demandada, al no presentar los cuadernos de registro de asistencia diaria durante todo el periodo laboral, consideró dicha omisión como una forma de impedir y obstaculizar la actividad probatoria, por lo que aplicando la suposición jurídica regulada en el artículo 29 de la Ley N° 29497 – Nueva Ley Procesal del Trabajo, correspondía reconocer el pago de horas extras peticionado por la parte demandante (Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, 2017).

1.8. Normativa y pronunciamientos de SERVIR

Respecto al tema de investigación, SERVIR (Autoridad Nacional del Servicio Civil) que es la institución encargada de normar y controlar la gestión del recurso humano en el ámbito público. A su vez hace referencia en relación con los contratos de locación de servicios, en diversas directivas y pronunciamientos que buscan garantizar la legalidad y transparencia en la contratación pública (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2008).

1.8.1. Directiva N° 001-2018-SERVIR-GDSRH: Esta directiva establece lineamientos para la contratación de personal bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2018). Aunque no se pronuncia específicamente a la desnaturalización de contratos de locación de servicios, establece criterios para la contratación de personal en el sector público, los cuales deben ser observados para eludir prácticas irregulares.

1.8.2. Pronunciamiento N° 005-2019-SERVIR: En este pronunciamiento, SERVIR señala que este tipo de contratación debe ser excepcional y responder a necesidades específicas y temporales (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2019). Advierte que el uso indebido de esta modalidad para

cubrir necesidades permanentes puede constituir una desnaturalización del contrato, lo que podría generar derechos laborales para el trabajador.

1.8.3. Pronunciamiento N° 012-2020-SERVIR: Este pronunciamiento aborda hechos en los que se cuestiona la naturaleza del contrato de locación de servicios (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2020). SERVIR indica que, en situaciones donde se evidencie una relación de obediencia y dependencia, el contrato de locación de servicios puede ser desnaturalizado y reconocido como un contrato laboral, con los derechos que ello conlleva.

1.9. Normativa y pronunciamientos de SUNAFIL

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, es la institución encargada de controlar, auditar y verificar el irrestricto cumplimiento de la legislación laboral en el país (Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, 2013). En relación con los contratos de locación de servicios, SUNAFIL ha emitido diversos pronunciamientos que buscan respaldar el respeto irrestricto de los derechos laborales, dentro de los cuales encontramos:

1.9.1. Informe N.º 001-2018-SUNAFIL/INII: En este informe, SUNAFIL establece que la desnaturalización de un contrato de locación de servicios surge cuando se evidencian elementos propios de una relación laboral, como la subordinación, la prestación personal del servicio y la remuneración (Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, 2018).

1.9.2. Informe N.º 003-2019-SUNAFIL/INII: Este informe aborda casos en los que se cuestiona la naturaleza del contrato de locación de servicios. SUNAFIL señala que, si se evidencian indicios de desnaturalización, corresponde a la autoridad judicial competente pronunciarse al respecto. Sin embargo, también indica que, en caso de duda, debe prevalecer el principio de primacía de la realidad, reconociendo la existencia de una relación laboral (Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, 2019).

1.9.3. Informe N.º 005-2020-SUNAFIL/INII: En este informe, SUNAFIL reitera que la desnaturalización de un contrato de locación de servicios puede ocurrir cuando se evidencian elementos propios de una relación laboral. Señala que corresponde a la autoridad administrativa o judicial competente evaluar cada

caso en particular y determinar si procede el reconocimiento de una relación laboral (Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, 2020).

Tanto SERVIR como SUNAFIL han establecido lineamientos claros respecto a la selección de personal en el ámbito público y la desnaturalización de contratos de locación de servicios. Ambas entidades coinciden en que el uso indebido de esta modalidad para camuflar necesidades permanentes puede constituir una desnaturalización del contrato, lo que otorgaría al trabajador los derechos laborales correspondientes.

Es fundamental que las entidades públicas, incluyendo las municipalidades, observen estrictamente la normativa vigente y eviten prácticas que puedan reducir los derechos de los empleados. En caso de incertidumbre, corresponde a la autoridad competente pronunciarse sobre la naturaleza del contrato y los derechos que asisten al trabajador.

2. CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA EN LAS MUNICIPALIDADES

2.1. Marco institucional de las municipalidades en el Perú

De acuerdo a la Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, emitida el 27 de mayo de 2003, señala el marco jurídico que determina la creación, organización, competencias y funciones de las municipalidades provinciales y distritales en el Perú. Esta ley reconoce a las municipalidades como entidades autónomas con existencia jurídica de derecho público, encargadas de promover el desarrollo local y brindar servicios públicos en su respectiva jurisdicción (Ley N.º 27972, 2003).

Conforme al artículo 195º de la carta magna, las municipalidades provinciales están conformadas por:

- ✓ **Consejo Municipal Provincial:** Órgano normativo y fiscalizador, compuesto por el alcalde provincial y un número determinado de regidores, elegidos por sufragio directo.
- ✓ **Alcaldía Provincial:** Órgano ejecutivo quien ejerce la administración y aplicación de las políticas y acuerdos asumidos por el concejo municipal.

Las municipalidades provinciales ejercen competencias y funciones en diversas áreas, tanto exclusivas como distribuidas con otros niveles de gobierno. Entre ellas se incluyen:

- ✓ **Planificación urbana y territorial:** Elaboración y aceptación de planes de ordenamiento urbano y rural, así como la gestión del uso del suelo.

- ✓ **Servicios públicos locales:** Prestación y regulación de servicios como agua potable, alcantarillado, limpieza pública, transporte urbano, entre otros.
- ✓ **Seguridad ciudadana:** Aplicación de políticas y acciones para salvaguardar la seguridad y el orden público en su alcance jurisdiccional.
- ✓ **Desarrollo económico local:** Fomento de la inversión, el empleo y la competitividad en el ámbito local.
- ✓ **Cultura y recreación:** Difusión de actividades culturales, deportivas y recreativas para la comunidad.

Estas competencias se ejercen en consonancia con las políticas e iniciativas nacionales, regionales y locales de desarrollo, conforme al artículo VIII de la Ley N.º 27972. Asimismo, las municipalidades provinciales perciben de autonomía política, económica y administrativa en los temas que les concierne, según lo establecido en la Constitución Política del Perú y la Ley N.º 27972. Esta autonomía les permite desempeñar actos de gobierno, actos administrativos y actos de administración con sometimiento a la normativa nacional.

Por otro lado, las relaciones entre los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) deben basarse en los principios de cooperación y coordinación, con la finalidad de alcanzar el desarrollo sostenible del país, conforme al artículo V de la Ley N.º 27972.

Es importante indicar que, a Ley N.º 27972 ha sido modificada por diversas leyes, entre ellas la Ley N.º 31433, promulgada el 6 de marzo de 2022. Esta modificación fortalece las competencias y potestades de los concejos municipales en el ejercicio de su función de supervisión, permitiéndoles requerir el desempeño de evaluaciones exclusivas, auditorías económicas y otras acciones de fiscalización a la entidad responsable del sistema de control (Ley N.º 27972, 2022).

2.2. Situación laboral en el sector público local

La situación laboral en el sector público local, particularmente en las municipalidades provinciales y distritales, evidencia una serie de problemáticas estructurales conectadas con la gestión del recurso humano, la precariedad contractual y la utilización indebida de figuras jurídicas no laborales, como la locación de servicios, para la contratación de servicios que son personales.

Diversos informes de entidades como SERVIR, la Contraloría General de la República y la propia SUNAFIL revelan que en el nivel local existe un uso recurrente de contratos civiles para el desempeño de labores continuas, contraviniendo los principios laborales constitucionales, como la primacía de la realidad y la estabilidad en el empleo.

Este fenómeno ocurre, en gran parte, por:

- ✓ La falta de capacidades técnicas de las municipalidades para aplicar correctamente los regímenes laborales vigentes.
- ✓ La presión presupuestal que obliga a los gobiernos locales a evadir obligaciones sociales.
- ✓ La ausencia de fiscalización efectiva y oportuna.

Como resultado, numerosos trabajadores en especial, obreros encargados de limpieza pública, mantenimiento, construcción o servicios comunales, terminan siendo contratados bajo la figura de locadores de servicios, a pesar de laborar bajo condiciones claramente subordinadas.

Lo cual atenta contra los derechos fundamentales de estos trabajadores municipales, quienes se ven privados de:

- ✓ Acceso a beneficios laborales (CTS, gratificaciones, vacaciones, ESSALUD, etc.).
- ✓ Estabilidad en el empleo.
- ✓ Derecho a la sindicalización o negociación colectiva.
- ✓ Protección frente al despido arbitrario.

Desde el punto de vista constitucional, estas prácticas vulneran los artículos 22, 23 y 26 de la Constitución Política del Perú, los cuales consagran el derecho al trabajo digno, el principio de primacía de la realidad y la irrenunciabilidad de derechos laborales. Asimismo, contravienen los convenios de la OIT, como el Convenio 87 y el Convenio 98, ratificados por el Estado peruano.

2.3. Sobre el uso indebido del contrato de locación de servicios

La utilización indebida del contrato civil como medio para cubrir necesidades laborales permanentes en las entidades públicas en particular, en las municipalidades provinciales

y distritales constituye una práctica extendida en el Perú. Esta irregularidad responde a diversos factores estructurales, normativos, institucionales y de gestión, que a continuación se detallan:

- ✓ **Insuficiencia presupuestal y rigidez en la asignación de recursos:** Uno de los factores más importantes es la limitada capacidad presupuestal de muchas municipalidades, especialmente en zonas rurales o de menor recaudación tributaria. La contratación de personal bajo regímenes laborales formales (728 o CAS) implica mayores cargas sociales y obligaciones económicas (ESSALUD, CTS, vacaciones, gratificaciones, etc.), lo que lleva a los gobiernos locales a optar por el contrato civil como una manera más económica y flexible de cubrir necesidades de personal.
- ✓ **Débil capacidad de gestión del recurso humano:** La falta de profesionalización y de cuadros técnicos especializados en materia de gestión pública y recursos humanos en muchas municipalidades genera un manejo inadecuado de las normas laborales. En varios casos, las autoridades locales desconocen o ignoran los límites normativos entre los contratos civiles y laborales, lo que favorece la normalización de prácticas ilegales.
- ✓ **Ausencia de fiscalización oportuna:** Si bien existen entidades supervisoras como SERVIR, SUNAFIL y la Contraloría General de la República, su capacidad operativa para vigilar a los más de 1,800 gobiernos locales en el país es limitada. Esta falta de supervisión efectiva y permanente ha permitido que se consoliden esquemas de contratación precaria sin consecuencias inmediatas para las autoridades que los promueven.
- ✓ **Criterios políticos y clientelismo:** En muchas gestiones municipales, la contratación de personal responde a intereses políticos o clientelistas, lo que favorece vínculos informales y temporales mediante la locación de servicios. Al no requerir procesos de selección competitivos ni generar derechos laborales, esta modalidad se convierte en una herramienta de poder político, utilizada para favorecer allegados sin sujetarse al marco de mérito y transparencia.
- ✓ **Ambigüedad normativa y vacíos legales:** La coexistencia de múltiples regímenes de contratación pública (276, 728, CAS y locación civil) ha creado

una situación de fragmentación legal, que muchas entidades aprovechan para justificar la utilización de contratos civiles. Además, este contrato no está regulado por una ley específica dentro del sector público, lo cual permite que se desnaturalice su aplicación, excediendo los fines excepcionales que la justifican (servicios puntuales, independientes y no subordinados).

- ✓ **Falta de sanciones eficaces:** Finalmente, la ausencia de consecuencias legales inmediatas para las autoridades o funcionarios que incurren en estas prácticas ha generado un contexto de permisividad. Aunque la jurisprudencia y los pronunciamientos de entidades como SUNAFIL y SERVIR reconocen la desnaturalización de estos contratos, no existe una política sistemática de sanción administrativa o penal, salvo en casos extremos de corrupción o despido arbitrario judicializado.

2.4. Consecuencias para los trabajadores

El reclutamiento de personal mediante contratos civiles en el sector público cuando en realidad se configuran relaciones laborales subordinadas conlleva consecuencias directas y graves para los trabajadores, tanto desde una perspectiva jurídica como socioeconómica. Esta práctica, al desnaturalizar la verdadera relación laboral, coloca al trabajador en una situación de vulnerabilidad, alejándolo del marco de protección que garantiza la legislación laboral peruana.

Donde la contravención de derechos laborales fundamentales es el principal efecto jurídico de esta práctica es la privación de los derechos laborales fundamentales que la normativa peruana reconoce a todo trabajador dependiente. Entre los derechos vulnerados se encuentran:

- ✓ **Derecho a la estabilidad laboral** (Art. 27 de la Constitución): El trabajador bajo locación puede ser cesado en cualquier momento sin motivación ni proceso, lo que lo expone a despidos arbitrarios.
- ✓ **Derecho a la remuneración y beneficios sociales:** Quienes son contratados bajo locación no acceden a gratificaciones, CTS, vacaciones, asignación familiar, seguro de salud (EsSalud), ni pensión.

- ✓ **Derecho a la seguridad social y salud en el trabajo:** Al no ser considerados trabajadores formales, no están respaldados por los regímenes de salud y previsión social obligatorios.
- ✓ **Derecho a la sindicalización y negociación colectiva:** El locador civil no puede constituir ni integrar sindicatos, con lo cual se limita su derecho a la acción colectiva.

Ahora, en referencia a la precarización laboral se debe mencionar que, el uso indebido de la locación de servicios no solo implica una contravención de derechos, sino también la formalización de la precariedad laboral en la esfera pública. Esta se manifiesta en:

- ✓ Inestabilidad e incertidumbre jurídica respecto de la relación contractual.
- ✓ Ausencia de mecanismos efectivos de protección contra el despido.
- ✓ Falta de proyección profesional y meritocracia, dado que estas contrataciones son frecuentemente informales o discrecionales.
- ✓ Desigualdad entre trabajadores, al coexistir trabajadores bajo regímenes formales con otros bajo locación, pese a desempeñar funciones similares.

En contextos como el de las municipalidades provinciales, esta precarización se agrava por la falta de supervisión técnica, la limitada fiscalización y la escasa capacidad presupuestal, lo cual convierte a los obreros municipales en una de las poblaciones más expuestas a condiciones de trabajo irregulares e injustas y más allá de lo jurídico, la precarización genera efectos negativos en el bienestar social del trabajador:

- ✓ **Inseguridad económica y ausencia de servicios básicos** como salud y pensión.
- ✓ **Dificultad para acceder a créditos bancarios o formar patrimonio**, debido a la inestabilidad contractual.
- ✓ **Desmotivación y disminución del rendimiento laboral**, lo que condiciona de manera desfavorable en el rubro de los servicios gubernamentales locales.

2.5. Documentos de Gestión de la Entidad Municipal

Antes de desarrollar los documentos de Gestión de la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina, es menester definir que un instrumento de gestión viene a ser un

documento técnico y normativo que regula el funcionamiento de una Municipalidad, brindando reglas para la gestión de sus recursos, así como su organización interna y los servicios que brinda a la ciudadanía (Guzmán, 2016), documentos sumamente relevantes para el correcto gobierno local. En ese entender, los instrumentos de gestión que rigen a toda Municipalidad son el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), Manual de Organización y Funciones (MOF), Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), Plan Estratégico Institucional (PEI), Plan Operativo Institucional (POI), Cuadro de Asignación de Personal (CAP), entre otros mencionados.

En el caso en concreto, los archivos de gestión que tienen mayor injerencia y relevancia son el Manual de Organización y Funciones y el Cuadro de Asignación de Personal, documentos que regulan la existencia de cargos de naturaleza permanente, así como las funciones de cada trabajador que forma parte de la configuración interna de la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina.

En primer lugar, el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) es un documento administrativo normativo de gestión institucional que establece el ordenamiento de una entidad y regula las funciones de cada área y/o unidad que forma parte de la Entidad (LP Pasión por el Derecho, 2022). Describe las responsabilidades, niveles jerárquicos, relaciones de coordinación y líneas de autoridad dentro de la organización conforme a lo que dispone la Carta Magna y la Ley Orgánica de Municipalidades, así como las demás directrices legales dentro del ámbito local. Asimismo, establece la naturaleza, propósito, competencia, estructura institucional y vínculos de una entidad Pública, las funciones y la determinación de cada una de sus secciones; las atribuciones, jerarquías de decisión y ámbito.

En segundo lugar, tenemos al Manual de Organización y Funciones, el cual viene a ser un documento técnico normativo, que enriquece las regulaciones establecidas en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) el mismo que engloba la identificación específica a nivel de cargo o puesto de trabajo, enmarcados a partir de la estructura orgánica y las funciones que son demarcadas en el Reglamento de Organización y Funciones (LP Pasión por el Derecho, 2022), y de igual forma regula los requisitos para detentar los cargos laborales que forman parte del Cuadro para Asignación de Personal. En ese caso, el Manual de Organización y Funciones describe las competencias detalladas, responsabilidades, así como los requisitos mínimos exigidos que exige cada

plaza dentro de la unidad y/o área que forma parte de la entidad; otorga información a los funcionarios y servidores sobre las responsabilidades que le corresponden a cada uno, así como la localización dentro del esquema general de la institución.

En tercer lugar, al Cuadro de Asignación de Personal es un documento administrativo que detalla las plazas y/o cargos que forman parte de la institución (LP Pasión por el Derecho, 2022), basándose en su estructura vigente, como se establece en su Reglamento de Organización y Funciones (ROF) o Manual de Operaciones (MOP). Es, en esencia, la lista de los puestos de trabajo que una organización necesita para funcionar, junto con los perfiles de los empleados que los ocupan.

3. CONTRATOS Y CONTRATO POR LOCACION DE SERVICIOS

Sin afán de criticar el vigente código civil, que data del año 1984, y acaba de cumplir 40 años de vigencia, lo que no ha constituido un óbice para que sufra múltiples modificaciones, y con el objetivo de ser acucioso en este trabajo de investigación, dedicaremos algunas líneas a lo que dice el cuerpo normativo en mención, respecto del contrato, el cual tiene una gama de manifestaciones perfectibles, y que justamente trascienden lo que el artículo 1351 regula (Castillo, 2024).

Estamos de acuerdo con que el contrato es una base legal de las obligaciones, por lo que tiene la ubicación en el libro VIII del código civil, sin embargo, hay una serie de elementos que lo hacen distintivo de otros tipos de contratos, como los laborales, que abordaremos más adelante.

El contrato civil guarda ciertas particularidades, se le considera como requisito de validez y expresión libre de las partes, y ello es acompañado por la posibilidad de que una de ellas pueda negarse frente a un posible resultado, un no querer, que puede estar antes de lo que se le denomina manifestación de voluntad en el artículo 140 sobre acto jurídico.

En el Perú, el marco normativo vigente hace prevalecer normalmente, la finalidad de las partes, en caso de un futuro conflicto sobre la naturaleza jurídica de lo pactado, sea verbal o no, habiendo otra vertiente, un tanto ecléctica que se inclina por hacer prevalecer lo manifestado, siempre y cuando haya congruencia con lo querido, y en el contexto que no haya un medio probatorio suficiente que prueba una simulación, relativa o absoluta.

Ello no se da en un contrato laboral puesto que, por un lado, tenemos a un empleador que requiere de mano de obra que ejecute los servicios o participe en la producción de bienes

que finalmente se expenden en un mercado libre, para ser prudentes con nuestras palabras, y en contraposición hay una persona con la expectativa de satisfacer sus propias necesidades, vitales o no, que a su vez forma parte de una población que excede las ofertas laborales existentes, por lo que hace falta un ente independiente que sea capaz de compensar la iniquidad existente en la relación laboral.

Como lo habrán podido notar, el contrato se construye sobre un intercambio de bienes o servicios pero que tiene como trasfondo la autonomía de las partes, lo que finalmente se puede expresar en la no celebración de un contrato, figura que va más allá de un documento firmado por más de una persona, con el fin de asegurar su cumplimiento y garantizar su vigencia, recordemos que existen contratos de naturaleza verbal que se perfeccionan con la sola expresión de la palabra, claro que ello no es recomendable puesto que si bien hay contratos que no requieren formalidad, puesto que son *ad probationem*, como los que hacemos al tomar un medio de transporte público, su eficacia se reduce, muchas veces, a probar su existencia.

Las personas se encuentran obligadas por la ley, y el contrato es una ley entre las partes, cuyo número puede ser de 2 o más, pero estas obligaciones emanan siempre de una fuente y es conocido en el derecho el aforismo que reza que lo pactado de buena fe es obligatorio entre las partes, en tanto no cambien las condiciones en las que se celebró, figura conocida como *pactan sun servanda rebus sic stantibus* (Espinoza, 2012).

Las obligaciones tienen distintas manifestaciones, como hacer -dentro de las que se podrían considerar las de dar- o no hacer, siendo pragmáticos, y su fuente de legitimación reside en la voluntad interior de las personas, definidas, en el derecho romano, como aquellos hombres dotados de inteligencia y de una serie de derechos que nacen con ellos, y de entre los cuales destaca la libertad, como lo dejaron muy claramente establecido los franceses después de la revolución que dio inicio a la edad contemporánea (Pacheco, 2020).

La libertad se podría manifestar y limitar de distintos modos, dependiendo de lo que se quiera y teniendo en cuenta algunos criterios, porque ciertamente no es lo mismo hablar de:

- ✓ **La libertad en la contratación:** También se le denomina libertad de configuración; se refiere a las permisiones que pueden darse las personas,

naturales o jurídicas, una vez que ha manifestado su intención de celebrar un contrato con determinada persona, por lo que se podría, en base a esta libertad, establecerse una cláusula prohibitiva a efectos de impedir que el bien materia de compraventa no puede ser utilizado para otro fin distinto a la educación, lo que sería incompatible con utilizarlo para el funcionamiento de una discoteca. En ese sentido, De la Puente refiere que esta libertad concede a las partes de establecer vínculos jurídicos obligatorios mediante la libre determinación de las voluntades de ambas partes, sin que implique contravenir el orden social y las normas de convivencia (De la Puente, 1983).

Esto último se debe a que en derecho civil priman las reglas dispositivas, que permite a las partes un mayor ámbito de actuación, pudiendo estas ser reemplazadas por otras, siempre que no colisionen contra lo que en el derecho se conoce como normas de orden público.

Ahora último se está cuestionando las reglas que se pueden fijar en la fundación de una empresa bajo un sistema normativo que puede cambiar en el tiempo, y que definitivamente se puede irradiar en la forma asociativa de una empresa, haciendo prevalecer un interés como son los derechos de los trabajadores, o la capacidad de la sociedad de recaudar de mejor manera cuando se trata de una actividad extractiva, y es que los minerales pueden experimentar un incremento en los costos en el mercado global, y el impuesto a la renta se mantiene de manera incólume, favoreciendo a las grandes empresas transnacionales que operan en territorio nacional.

Esta importante libertad dentro del mundo empresarial, y también a nivel estatal, se complementa, o tal vez debamos decir, limita con los derechos fundamentales innatos a todas las personas, algo que no está claramente instituido en la gestión estatal, lo que se revela en la existencia de múltiples regímenes laborales, 15 según la autoridad nacional del servicio civil Servir.

- ✓ **Libertad para contratar:** Lo que generalmente se relaciona con la posibilidad de que una persona tenga de contratar o no respecto de algo, algo sobre lo que se funda el libre mercado que tenemos en el Perú, razón por la que las personas pueden optar por comprar un bien o servicio en un determinado comercio o empresa.

El estoicismo sostiene que la libertad a veces se manifiesta no por las cosas que puedes o debes de comprar sino por todo aquello que decides no comprar, siendo esto conforme con el hecho de que nadie está forzado a hacer lo que la ley no establece. Esta libertad se expresa de distintos modos, es así como se puede determinar:

- El tipo de contrato que se desea celebrar, como el de locación de servicios, materia de investigación;
- La cantidad de cláusulas que este ha de contener, mismas que tienen por objetivos generar obligaciones para las partes y la manera cómo es que se quiere la ejecución de cierta obra o producto susceptible de venta, siempre respetando la autonomía de las partes y los acuerdos previos a los que se han abordado, en la etapa preparatoria.
- El juez competente en caso de que haya algún incumplimiento, o cualquier tipo de imprevisto que afecte la ejecución del contrato y que pueda estar relacionado con los elementos fuerza mayor o hecho fortuito;
- El plazo durante el cual tendrá vigencia, que tiene límites máximos, verbigracia, el de locación de servicios no deberá de exceder de 3 años, un presupuesto cuestionado por no pocos doctrinarios que arguyen la afectación de la autonomía de las partes, bajo excusas que, si bien pudieron haber sido validadas al momento en el que se crearon, considerando la antigüedad de nuestro código, han caído en la obsolescencia (De la Puente, 1994).

En definitiva, la libertad, concebida desde la perspectiva civil, tiene mayores manifestaciones y puede incluso materializar el deseo de ver el paisaje en cuyo centro aparece el Misti, lo que no sucede en el ámbito de los contratos en donde no hay igualdad entre las partes.

- ✓ **Libertad para trabajar:** No cabe duda de que la libre iniciativa tiene una serie de manifestaciones, algunas de las cuales se puede regular sin afectar gravemente la fuente de donde nace, la libertad en el sentido ontológico de la

expresión, haciendo referencia al filósofo francés Jean Paul Sartre, quien nos recuerda que el ser humano es libertad en potencia (Sartre, 1948).

Como lo dijimos previamente, y dentro de un contexto fenomenológico, la libertad se expresa en una serie de manifestaciones, algunos de los cuales requieren de regulación a fin de evitar abusos que menoscaben los derechos de una o un colectivo de personas, por ejemplo, la clase obrera que vende su mano de obra por una compensación.

Si ocurriese que haya algún conflicto sobre el contenido de un contrato, el juzgador o quien pretenda resolver el caso debe de hacer prevalecer dos elementos que ciertamente se encuentran relacionadas, estas son:

- ✓ La común intención de las partes, dejando de lado el contenido del contrato per se y;
- ✓ Los hechos, quedando esto supeditado a que una de las partes lo pruebe, lo que en derecho administrativo se le denomina como verdad material y en el ámbito laboral es conocido como primacía de la realidad (Tribunal Fiscal , 2022).

A manera de cierre, los contratos son instrumentos que nos provee el derecho, entendido en sentido extenso, para poder regular el inicio y fin de una actividad con relevancia jurídica y dentro del cual se consideran una serie de obligaciones y beneficios para todos los que forman parte de él, pudiendo tener limitaciones, intrínsecas como extrínsecas, teniendo en cuenta la posición de los que forman parte de él.

Las limitaciones de las que hablamos podrían estar relacionadas con los derechos inherentes de todos los empleados que prestan servicios, en relación de subordinación, en una entidad, estatal o privada. La presencia de uno o más derechos, como el trabajo y a no ser despedido de manera arbitraria, lo que se enerva con una causa justa, puede cambiar o anular los efectos de un contrato como es el de locación por servicios, en donde no hay mayores obligaciones más que una prestación personal y un pago.

Como lo veremos en adelante, el contrato de servicios se aleja esencialmente de un contrato laboral que se descubre a partir de la subordinación, que se puede deducir a partir de distintos elementos, como lo abordaremos en su momento.

3.1. Concepto y naturaleza jurídica

El contrato de locación de servicios constituye una figura normativa contemplada en el Código Civil peruano, específicamente en los artículos 1764 al 1773. Se trata de un contrato de naturaleza civil mediante el cual el locador tiene total libertad en el cumplimiento de sus servicios, no existiendo nexo laboral. Haciendo una comparativa con el contrato de trabajo, la prestación en este tipo de relación es autónoma e independiente, y no genera derechos laborales (Código Civil, 1984, artículo 1764 - 1773). En ese entender, el contrato de locación de servicios viene a ser un concierto de decisiones e intenciones entre dos personas, una de ellas puede ser jurídica, que se da con el objetivo de que el comitente se beneficie de un servicio prestado por el locador, a cambio del cual hay una retribución económica, pero que no implica mayores obligaciones como las que acarrea una relación laboral en donde se hacen presentes normas y principios que colocan en relación de igualdad al lado débil, el trabajador.

Recordemos la conceptualización que da el código civil al contrato de locación de servicios:

“Por la **locación de servicios** el locador se obliga, **sin estar subordinado** al comitente, a prestarle sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución” (Código Civil, 1984). (Resaltado nuestro)

El cuerpo normativo en mención es claro cuando precisa que no hay subordinación en un contrato civil, por consiguiente, no hay mayores obligaciones para el locador, pero tanto en materia civil como laboral hay un principio que debe de ser considerado por el juzgador al momento de resolver un conflicto de relevancia jurídica, y que puede estar menoscabando los derechos de uno de los contratantes, el de primacía de la realidad, que más adelante desarrollaremos.

No es redundante mencionar que la locación de servicios se utiliza más que todo en relaciones civiles, mismas que se rigen por la autonomía privada, alejándose esto de la aplicación de otras normas que podría hacer más gravosas la misma, puesto que su existencia concibe mayores costos para el empleador, por los beneficios laborales que tiene, o al menos debería tener, todo trabajador, claro, si es que vemos esto de manera superficial, dejando de lado elementos de los que hablaremos más adelante.

No cabe duda de que las relaciones civiles tienen otro tipo de particularidades que pretendemos desarrollar en el marco de esta investigación con el objetivo de hacer más claro el panorama para el lector.

Es así como un contrato civil posee como elementos imprescindibles las siguientes:

- ✓ **Contraprestación:** Generalmente se relaciona a este elemento con una ganancia netamente económica, cuya exigencia y materialización se puede expresar a través de un recibo por honorarios profesionales, debiendo de este modo ser congruentes con la naturaleza de los servicios brindados. En efecto, como lo indica Toyama, la contraprestación viene a ser la remuneración, que no solamente constituye un elemento primordial de todo contrato laboral, sino que también se erige como un derecho imprescindible validado por la propia Constitución (Toyama, 2015).

De hecho, este último elemento es de importancia por poder ser utilizado en favor de una de las partes para constatar la existencia de un contrato en el que no hay igualdad entre ambas partes.

- ✓ **La prestación de servicios autónomos:** Este presupuesto se manifiesta de distintas maneras, que pueden ser vistas de manera concurrente o aislada, aunque lo más recomendable es que se aprecien o analicen de manera conjunta, como reza la filosofía jasídica, de lo que se trata es de ver el bosque más que el árbol. La autonomía de una de las partes se materializa en el hecho de que pueden existir varios contratos civiles que se deban de ejecutar en el mismo plazo, de septiembre a noviembre, verbigracia, lo que podría denotar que el locador puede manejar sus propios horarios, enervando la posibilidad de que haya un horario laboral que se imponga. El contrato de locación de servicios y la autonomía que le es inherente no impide que el comitente pueda exigir un estándar de calidad respecto del servicio o producto requerido, puesto que finalmente está desprendiéndose de una parte de su patrimonio para tales efectos.

En base al elemento del que hacemos referencia en el actual apartado también se podría convenir que haya un beneficio adicional a favor del locador que no

tiene la naturaleza de beneficio laboral, que además son varios dentro de la legislación laboral vigente (Mayor, 2014).

Otro elemento distintivo que debemos de citar en este apartado, relacionado con la autonomía de las partes, alejándose esto de la subordinación como elemento gravitante de las relaciones laborales susceptibles de protección por parte del Estado, y es que es el locador el que provee sus propias herramientas para ejecutar las labores que se le encomiende. De otro modo, y considerando las circunstancias, se podría presumir una relación de subordinación, y es que son profesionales o personal técnico autónomo, cuya responsabilidad primordial es la de garantizar la eficiencia de un servicio, de ser el caso, por lo que hay una contraprestación que, dicho sea de paso, puede ir más allá de una retribución económica, por lo que sencillamente se puede materializar en otro servicio que se encuentre relacionado con el giro de negocio del comitente (Gestión, 2023).

Es indiscutible el hecho de que el Estado es el principal empleador en el Perú, y en línea con ello, se hace necesario adquirir una serie de productos y servicios por parte de particulares que se relacionan jurídicamente entre sí, pudiendo obtener ganancias sin tener que sujetarse a una relación de subordinación que evidencia un contrato laboral. Es así que, entre particulares, y también entre personas jurídicas, se dan una serie de interacciones susceptibles de ser reguladas por el derecho civil, puesto que estamos hablando de sujetos privados, en donde hay una ganancia, contraprestación si se quiere, para ambos.

Por regla general, los contratos civiles presumen una igualdad entre las partes, por lo que son regidos por la libertad en la contratación, libertad que se enmarca claramente en la norma suprema del Perú. A propósito de lo dicho líneas anteriores, la libertad en la contratación se sostiene sobre la independencia de las partes y la aceptación, que tiene como elemento implícito el hecho de que las personas se encuentran premunidas de entendimiento e inteligencia.

Se podría aseverar que esto es fruto de la constitucionalización del derecho civil, una corriente que al día de hoy comienza a irradiarse cada vez más, frente

a los abusos de los vacíos normativos o en todo caso de cara a la indiferencia de las autoridades estatales por supervisar el cumplimiento y garantía de los derechos esenciales de las personas, cabe hacer la atingencia. Y es que la libertad se constituye como un elemento esencial dentro del moderno ordenamiento jurídico, tal vez por su condición de derecho fundamental, razón por la cual se hace la precisión de que ambas partes se obligan.

Del mismo modo, la libertad, como derecho fundamental sobre el que se construyen las relaciones contractuales, tienen como requisito de validez la igualdad entre las partes (Gutiérrez, 2005).

De no haber igualdad entre las partes, solamente estaríamos hablando de una sociedad contractual en la forma, favoreciendo a los que ya tienen medios económicos suficientes y manteniendo un status quo en detrimento de los que no, por lo que la libertad tiene, como todo derecho fundamental, claros límites constitucionales y legales, que deben de ser respetados, en mayor medida, desde la perspectiva iusnaturalista del derecho, por el propio Estado.

Dicho ello, cabe recordar que las reglas jurídicas contenidas en diversos cuerpos normativos son necesarias para garantizar el funcionamiento del mercado en donde se intercambian productos y/o servicios, fundamental para el desempeño de nuestra economía, y hablamos de un modelo económico regido por un sistema social en donde se protege a la persona, sobre todo la que no se encuentra en posición de negociar por diversos factores que denotan debilidad, por lo menos en líneas generales.

Ahora, y volviendo al tema en concreto, y en línea de lo que dice el Código Civil en su artículo 1766, que el locador tiene la facultad de encomendar a un auxiliar la prestación del servicio, bajo su responsabilidad y dirección, un elemento distintivo de las relaciones laborales en donde la tercerización de un servicio es inadmisibles, en líneas generales.

Una de las manifestaciones más importantes de la libertad reconocida al interior de la libertad de contratación es la autonomía, por lo que ninguna persona se debe de ver obligada aceptar términos que no son convenientes para su desarrollo personal.

Ya lo tenemos en el artículo 2 de la Carta Fundamental en donde claramente se establece que ...nadie se encuentra obligado hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe.

Es así como el obligarse a ejecutar, en favor de otro, un servicio, es una manifestación de la libertad inherente de todo ser humano, pero también es un recorte de esta, lo que se encuentra permitido por el ordenamiento jurídico vigente, en base a lo cual se construye un contrato.

- ✓ **Plazo Razonable:** Este último elemento, considerado dentro de la doctrina, y también a nivel jurisprudencial, nos parece fundamental mencionarlo puesto que en el siguiente capítulo haremos un mayor desarrollo para utilizarlo como elemento distintivo de un contrato laboral.

Lo razonable, en algunas ocasiones se le relaciona con lo que se quiere, con el objeto o servicio que se espera, en este caso, por lo que no sería idóneo que un contrato de locación de servicios para la ejecución de servicios de construcción de un departamento se extienda por más de un año, por ejemplo. La naturaleza del servicio y claro, la mano de obra de la que se valga el locador determina la razonabilidad del plazo que contempla el contrato, además de la existencia de una serie de sanciones pecuniarias que se manifiesten en multas, penalidades, entre otros elementos.

Como ya lo mencionamos, en caso de que surja una disputa, el que tenga la responsabilidad de resolverla, deberá de hacer una apreciación conjunta de los elementos que aporten las partes, las pruebas de cargo y descargo que se hagan durante su actuación.

Elementos que permiten ver más allá de lo que un frío expediente puede decir, en base a lo que el maestro español Ángel Osorio dice en su libro “El alma de la toga” (Osorio, 2007).

En definitiva, y considerando este importante elemento que es realmente poderoso si se trata de administrar justicia en las diferentes relaciones humanas que se dan en nuestra sociedad cada vez más globalizada, la razonabilidad es un principio que coadyuva con una solución justa y permite

saber la verdadera naturaleza de un contrato, que bien puede ser utilizada de manera maledicente por una persona jurídica o natural.

Como se ha podido denotar, el plazo razonable no solamente se encuentra relacionado con la duración de los procesos judiciales, algunos lamentables en el Perú, sino también con la apreciación de ciertos instrumentos que se utilizan para concretizar ciertos fines y objetivos. Dicho ello, los contratos, por regla general, tienen plazos máximos que son congruentes con los fines para los cuales se celebra, un ejemplo que podríamos mencionar es el del contrato de superficie que no puede exceder los 10 años, en materia civil, y que da al que ejerce la posesión amplias facultades sobre el bien materia de contrato.

En el ámbito laboral, y como no puede ser de otro modo, la ley, en general, y a través del principio protector, establece requisitos mínimos que deben de ser contemplados por los empleadores, como los plazos que no deben exceder los diferentes tipos de contratos que manifiestan subordinación.

Es así que los contratos por necesidades de mercado no pueden exceder de 5 años, de manera aislada o visto de modo conjunta, algo que ciertamente ya no es muy razonable; o el contrato por inicio por incremento o inicio de actividad puede ser celebrado hasta por un lapso de 3 años, permitiendo que el juzgador ordinario pueda determinar la desnaturalización del contrato, aunque claro está que existen otros elementos que permiten determinar su validez o invalidez y posterior ineficacia; siendo estos sancionados por una de las normas más utilizadas en el ámbito jurídico dentro de las relaciones laborales en el ámbito privado.

En general, los plazos que contemplan las leyes laborales se entienden que se encuentran dentro de los límites de la razonabilidad, aunque es insoslayable que las normas de las que acabamos de hablar contienen una serie de vicios como el hecho de que trabajos que son per se de duración indeterminada, por su naturaleza, son cubiertos por contratos temporales, siendo la razonabilidad de la que acabamos de hacer mención, olímpicamente ignorada por el legislador ordinario.

3.2. Marco normativo en el Perú

Conforme al Código Civil peruano (1984), en los Artículos 1764 al 1771 se reguló este tipo de contrato, señalando que es un contrato de naturaleza civil, a través del cual una persona sume responsabilidad de prestar servicios sin estar subordinada a quien los contrata, aunado a que el contrato es temporal y autónomo, y no genera vínculo laboral

Esta figura de locación no permite la existencia de subordinación, horario fijo, ni órdenes jerárquicas constantes, lo cual distingue claramente este tipo de contrato del vínculo laboral. Asimismo, en la Carta Magna, es importante recalcar que se han considerado una serie de regulaciones como:

- ✓ **Artículo 22:** El trabajo es un deber y un derecho, y debe realizarse en condiciones dignas.
- ✓ **Artículo 23:** El trabajo en sus diversas formas, es materia de amparo por parte del Estado de manera primordial. Ningún vínculo laboral puede menoscabar los derechos constitucionales del trabajador.
- ✓ **Artículo 26:** Establece los pilares del derecho laboral, entre ellos:
 - Primacía de la realidad sobre la forma o apariencia de los contratos.
 - Irrenunciabilidad de derechos laborales reconocidos por la Constitución y la ley.

Entonces, si en la práctica se configuran elementos propios de una relación laboral (subordinación, horario, exclusividad), se debe reconocer el vínculo laboral, aunque se haya firmado un contrato civil.

En cuanto a la Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades (2003), es importante recalcar que se han considerado una serie de regulaciones como:

- ✓ Artículo 9 y ss.: Establecen las funciones del concejo y del alcalde en la contratación de personal.
- ✓ Reconoce la autonomía administrativa y presupuestal de las municipalidades, pero no las exime del cumplimiento del marco jurídico laboral vigente.

Por lo que, las municipalidades no pueden usar la figura de locación de servicios para ocultar funciones de origen permanente, como las de limpieza pública, mantenimiento de áreas verdes y mantenimiento o recolección de residuos.

La legislación peruana establece con claridad que este contrato solo puede utilizarse cuando no existe subordinación ni habitualidad, y que en caso contrario se configura una relación laboral con todas sus consecuencias. El uso extendido de esta figura en obreros municipales que cumplen funciones permanentes contradice la normatividad vigente y constituye una forma de fraude laboral.

3.3. Desnaturalización del Contrato de Locación de Servicios

Un concierto de voluntades, manifestado en un contrato, puesto que se puede reflejar en otros instrumentos que el ordenamiento jurídico admite, tiene un elemento medular que es la intención de las partes, y frente a ello se levantan una serie de óbices que tal vez responden a la compleja esencia de la que estamos premunidos los seres humanos.

La mala fe, el fraude y el afán de inobservar una ley es algo que justifica, quizás, la evolución de las leyes en distintos campos del derecho, sobre todo en el ámbito penal y laboral, a nuestro parecer; y ello se ve también en la celebración de contratos que son totalmente dispares de los objetivos para los cuales han sido diseñados originalmente.

Dicho ello, por ejemplo, un contrato de compraventa con pacto de retroventa es muy distinto de uno que contiene la intención de donar un bien inmueble para fines educativos en favor de una Fundación que tiene objetivos afines, por lo que, al momento de elaborar un contrato, o el instrumento que ha de contener la intención de los contratantes, se debe de tener cuidado respecto de lo que se quiere en realidad, sin mencionar que las consecuencias podrían ser totalmente adversas a los intereses de las partes, y sus derechos, sobre todo.

Ciertamente que la redacción normativa no es la más idónea, por decir lo menos, y es que no es de las mejores en la región, tal vez por la formación profesional de lo que en doctrina se le denomina legislador, en materia laboral.

El legislador, una ficción jurídica que esconde la imbricada composición de aquellas personas que hacen de todo menos representar los intereses de las minorías, cuyo voto en las urnas fue el que los llevó a donde se encuentran, no ha tenido en cuenta el afán del constituyente de proteger al trabajador, ciertamente por factores que no abordaremos en

el marco de esta investigación puesto que no son congruentes con ello (De Trazegnies, 2009).

Todo ello se irradia en el hecho de que se celebren contratos temporales para ejecutar trabajos que tienen una naturaleza permanente, y para agravar la situación, el privado, en líneas generales, no ha hecho otra cosa más que aprovechar las falencias que permean al Estado para defraudar y eludir sus responsabilidades frente a la clase obrera.

Con el gobierno de Fujimori en los años 90 se hizo algo contra lo que la mayoría de los abogados laboristas, y gente del sector con conocimiento de causa, reaccionaron, pues la legislación pertinente permitía contratación temporal para trabajos que son de naturaleza permanente (Nevez, 2018).

Si bien es cierto que lo que se quería era dinamizar la economía, por el desastre obtenido en el primer gobierno de Alan García, a tal punto que se debían de flexibilizar ciertas normativas, en todos los sectores relacionados a la productividad del país, creando los conocidos contratos de estabilidad tributaria o contratos ley, por ejemplo, hubo excesos que se reflejaron en la esfera laboral dentro de la propia administración pública.

Aunado a tan lamentable situación, al día de hoy tenemos que el 60% de personal contratado, en total, es bajo contratos temporales, colisionando ello con el hecho de que el trabajo responde a una actividad que tiende a la perpetuidad, congruente con la estabilidad vista como derecho de todo trabajador, salvo excepcionales situaciones.

Al hablar de estabilidad, hay que hacer la atingencia de que existe una estabilidad de entrada, relacionada con las condiciones en las que una persona debe de entrar a trabajar, sin ningún tipo de discriminación, y otra de salida, que tiene una repercusión económica en cuanto a la resolución unilateral del contrato de trabajo, que al día de hoy se calcula en 12 remuneraciones totales según la legislación vigente.

La pésima técnica legislativa y la mala fe del empleador, en general, ha hecho que se agrave la situación del trabajador en nuestro país, haciendo uso de mecanismos como la creación de múltiples razones sociales por las cuales pasa una persona, quien puede seguir ejecutando la misma labor tras 7 años de empleo, pero bajo distintas unidades económicas, lo que obviamente representa un fraude a la ley, o celebrando un contrato válido al inicio del vínculo laboral pero que se va convirtiendo en otro al transcurrir un lapso por la misma aplicación de la norma.

Es así como la desnaturalización del contrato se da no solamente por el quebrantamiento de la norma laboral pertinente, sino por la naturaleza de las actividades a realizar, lo que incluso puede ser cometido por la propia administración pública, lo que a todas luces resulta inadmisibles considerando la posición jusnaturalista del Estado.

Todo ello implica un grave perjuicio al trabajador, directamente, quien tiene que acudir al órgano jurisdiccional para conseguir el pago de beneficios laborales que le toca, y a la sociedad que tiene un sistema previsional endeble que afecta indirectamente a personas en mayor situación de vulnerabilidad.

No obstante, hay doctrina especializada que sostiene la teoría de que los servidores y funcionarios públicos no se sujetan precisamente a una relación laboral donde exista subordinación como elemento característico de cualquier otra relación civil, por lo que entra a tallar el derecho administrativo.

El otro modo por el que la administración pública puede, en líneas generales, declarar que un contrato laboral se ha desnaturalizado, es al momento de no establecer claramente la causa objetiva mediante el cual se utiliza el contrato contemplado por el ordenamiento jurídico, lo cual está inescindiblemente relacionado con el principio de causalidad que desarrollaremos.

La causa objetiva es un requisito esencial que permite saber si es que el tipo de contratación utilizada es la más adecuada, por lo que en nuestro contratación jurídico regula diversos tipos de contratos, aun cuando el trabajo a realizar es de naturaleza permanente, algo sumamente criticado por la doctrina especializada.

Los sindicatos se sitúan medianamente amparados por la normativa y el actuar de la administración pública, de modo que hay que agenciarse de organismos internacionales, como lo es la propia OIT, para fortalecer el nivel de protección de los empleados, quienes son el núcleo de protección de estas organizaciones que constantemente pugnan por mejores condiciones salariales (Neves, 2016).

En efecto, desnaturalizar hace referencia a ir en contra de la esencia de un contrato, y ello acarrea una serie de consecuencias jurídicas que, en nuestro caso podría redundar en el reconocimiento de derechos inherentes como son los derechos laborales, sin perjuicio de que las arcas del Estado se vean afectadas por el mayor pago de los beneficios laborales que nazcan a consecuencia de la desnaturalización de un contrato.

En general, y cuando nos referimos a los regímenes laborales que utiliza el Estado para contratar mano de obra especializada, tenemos al regido por el decreto legislativo 728 que se utiliza de manera subsidiaria en las instituciones públicas, y con mayores beneficios que el que otorga el Contrato administrativo de servicios, bajo el decreto legislativo 1057, el cual se ve superado por el régimen del decreto legislativo 276, que aplica para ciertas instituciones y que definitivamente brinda mayores beneficios, aunque hay que admitir que el grueso de los trabajadores se encuentran en el conocido régimen CAS, lo que no es lo ideal ciertamente, y se debe de modificar de manera progresiva, puesto que colisionan con la naturaleza gradual de los derechos de naturaleza económica como lo es el trabajo.

Para bien o para mal, el Estado tiene en su inmenso ordenamiento jurídico, un mar de regímenes laborales que, según algunos entendidos, bordea los 55, haciendo que sea difícil uniformizarse beneficios para todos los empleados, haciendo una diferenciación objetiva y razonable, como lo ordena la Constitución laboral, y en ese enmarañado sistema se dan, sin duda, una serie de abusos como el que inspiró el desarrollo de este trabajo de investigación.

No cabe duda de que los sistemas laborales utilizados en el sector público tienen una serie de imperfecciones, por decir lo menos, que deben de corregirse, a fin de respetar dos elementos fundamentales en el desarrollo integral de la persona, la dignidad y la igualdad que debe de irradiar el corpus iuris de todo país que ose llamarse Estado Constitucional de derecho.

Una vez que hemos dejado claro cuáles son los supuestos mediante los cuales se puede desnaturalizar un contrato, debemos adentrarnos en lo que son las órdenes de servicio cuyo uso no hace otra cosa más que complicar el panorama relacionado con los regímenes laborales estatales.

Como ya lo adelantamos previamente, el contrato en cuestión denota igualdad entre las partes, y de ningún modo se puede utilizar este tipo de contratos con el objetivo de desconocer beneficios laborales que son totalmente congruentes con la dignidad de toda persona que, como lo recuerda el código de ética de la función pública, sirva a la sociedad y al Estado como aquella entequeia organizada para satisfacer las diversas necesidades que tenemos en este gran tejido que es la sociedad (Cotler, 2005).

Los medios de contratación habilitados por el ordenamiento jurídico vigente deben de servir para amparar plenamente los derechos de las personas que nacen en la carta magna y en todos aquellos dispositivos, tanto nacionales como internacionales, algunos de los cuales generan, efectivamente, un mayor marco de protección.

El Estado se encuentra en mejor posición de afianzar los derechos de las personas, más aún si estas tienen relaciones laborales hacia este, esto desde la perspectiva jusnaturalista que compartimos en esta investigación; no obstante hay una serie de incongruencias que van mucho más allá de la vigencia de leyes que por se desconocen derechos laborales, ocasionando, a la larga un perjuicio no solamente a las personas cuyos derechos son menoscabados, sino también al Estado en su conjunto, por los costos que este debe de asumir en los juicios que se le hacen a efectos de que se materialice los beneficios laborales por periodos que pueden ser años.

Todo ello sin mencionar el desgaste de los operadores de los distintos juzgados que son competentes para vislumbrar este tipo de procesos judiciales, los que se deberían de abocar a revisar y resolver juicios que se originaron en la sociedad y en la constante lucha de intereses particulares, pero donde no se vea involucrado el actuar de un servidor o funcionario público que debe de actuar en congruencia con los ideales que fundan la existencia de una democracia como la nuestra.

Además, también se debe de tener en cuenta que los costos de un abogado que participe en el litigio son pagados por la propia administración pública, a favor de los colegios profesionales a donde pertenezcan los abogados litigantes, en pocas palabras, la contravención del derecho fundamental al trabajo resulta caro para la sociedad en su conjunto.

Volviendo a nuestro tema de investigación, debemos aseverar que no es necesario que haya una norma que prohíba la celebración de este tipo de contratos, como lo pretende hacer la ley N° 31298 cuyo objetivo principal es el evitar que la administración pública utilice ordenes de servicios para trabajos en donde evidentemente hay subordinación, como sucede en los contratos que obtuvimos y analizaremos en el siguiente apartado.

La administración pública se debe de guiar por la buena fe y lo que resulte razonable en cada caso, y desde esta óptica, utilizar órdenes de servicios en actividades en donde es insoslayable la existencia de subordinación, es inadmisibile, considerando la importancia

del derecho al trabajo como medio para la realización humana, como reza la Carta Constitucional.

Es oportuno recordar que las relaciones laborales se encuentran premunidas de los siguientes elementos que pasaremos a desarrollar:

- ✓ **Prestación personal:** El maestro Javier Neves nos permite recordar que este elemento de una relación laboral se identifica perfectamente con las cualidades de una persona y su habilidad para realizar una actividad o función específica (Neves, 2018). De lo anterior se desprende que la actividad debe de ser ejecutada por una persona natural, lo que se contrapone abiertamente con el hecho de que un empleador puede ser una persona jurídica con distintos fines que el ordenamiento jurídico admite puesto que de lo que se trata es de garantizar la libertad de empresa. La obligación que ejecute la persona no debe de ser derivada a un tercero, por lo que es de naturaleza personal, por lo que estaríamos hablando de una obligación, en cierto modo, personalísima. En la misma línea, la legislación pertinente, ley de productividad y competitividad laboral, en su artículo 5, reserva la derivación de una obligación laboral a situaciones excepcionales como en el ámbito familiar.

De otro modo, podríamos estar hablando de un supuesto de desnaturalización de la relación laboral, y es que vale recordar que a veces se puede simular una relación laboral con el objetivo de que el beneficiario pueda asistir a un sistema como lo es Essalud. E allí una diferencia neurálgica con la locación de servicios en donde el obligado principal puede agenciarse de auxiliares que ejecuten laborales en favor del comitente. La relación personal en una compañía es la que justifica que si un obrero, por ejemplo, tiene un accidente de trabajo que lo inhabilita para seguir ejerciendo sus funciones de manera temporal, otra es la persona que deberá de asumir tales obligaciones, misma que estará protegida por un vínculo laboral también, y no de otra naturaleza como pretenden hacer un sin número de empleadores en el Perú.

Por supuesto que la condición del trabajador, como persona natural que es, acarrea una serie de obligaciones para el empleador, independientemente de su condición, queremos decir si es persona natural o la forma asociativa que haya decidido adoptar.

- ✓ **Pago:** Que por excelencia se le denomina remuneración, un elemento inherente del núcleo esencial del derecho al trabajo, por su trascendencia en el desarrollo en el crecimiento personal y por las constantes interacciones del hombre en el intercambio de bienes, lo que se le denomina mercado. Acompañando a la remuneración, hay otros conceptos que no precisamente son remunerativos pero que de alguna manera incrementan el patrimonio del trabajador, como son las gratificaciones por fiestas patrias y navideñas, el pago de una compensación por tiempo de servicios, que se calcula a razón de una remuneración por año más el sexto de la última gratificación del periodo, y, en el sector privado, el pago de utilidades.

No cabe duda de que estos beneficios, mejor llamados derechos laborales que no precisamente gozan de jerarquía constitucional, algo que, si sucede con la remuneración, han sido conquistas de las clases trabajadores quienes constantemente pugnan por mejores condiciones salariales, un aspecto que ha sido totalmente descuidado en la Administración Pública, pues como lo dijo el maestro Javier Neves, en el Estado existen más de 50 regímenes laborales, algo a todas luces, inconstitucional.

Todo ello implica una mayor carga para el empleador que definitivamente debe de ingeniárselas para poder seguir garantizando un nivel adecuado de utilidades, para poder vivir con estándares de calidad congruentes con su derecho a la dignidad. No obstante, a veces se olvida que el nivel de satisfacción de un trabajador se encuentra plenamente relacionado con su nivel de productividad, un elemento importante para medir las ganancias del empleador sea este privado o público.

Las necesidades de las personas se satisfacen, en gran medida, a partir del elemento económico de una relación laboral, dentro de lo cual se puede mencionar lo que la ley de productividad y competitividad laboral dice al respecto, y es que la remuneración se manifiesta de manera parcial, a través de la entrega de una especie, de manera regular y sin condicionarlo al cumplimiento de una meta, por lo que perdería su naturaleza remunerativa.

La Corte Suprema, para definir que un concepto tiene la naturaleza de remuneración ha establecido como un elemento gravitante, por no decir

determinante, la razonabilidad, de tal modo que no es posible decir, verbigracia, que una asignación por bono de movilidad, en una provincia alejada como lo es Caraveli, ascienda a la suma de 500 soles, cuando la remuneración mínima es poco más del doble. Ello, acompañado de una base normativa son dos elementos que permiten determinar si un monto se debe de considerar remunerativo, lo que repercutiría en un recalcule del pago de beneficios sociales tras la extinción de vínculo laboral.

Ahora, es menester precisar que la remuneración no siempre tiene una naturaleza contraprestativa, puesto que puede que se dé la obligación del contratante de pagar un concepto a favor del empleado, sin que este se haya precisamente laborado, lo que llamamos pago de vacaciones, en donde se da un cese de las actividades del trabajador. Del mismo modo, se da el pago de un concepto remunerativo, no contraprestativo, en los meses de julio y diciembre, recordando que, en el sector privado y público, cuando estamos dentro del régimen del 728, una gratificación asciende a una suma equivalente a una remuneración.

La administración pública es un estricta cuando se trata de asegurar todos los conceptos remunerativos a favor del trabajador, imponiendo a veces multas que rayan lo irrazonable, por lo que son disminuidas por el tribunal de Sunafil tras la apelación, pero parece que no sucede lo mismo cuando se trata del mismo Estado en su papel de empleador, quien en todo momento, y con mayor razón, debe resguardar los derechos laborales de las personas que reciben la condición de funcionarios o servidores públicos. Para ir acabando con este importante apartado, hay que mencionar que el dinero o especie con el que se paga un servicio prestado en favor de un tercero ajeno, no se encuentra delimitado a nivel normativo, por lo que se puede dar el caso en el que el pago en especie sea mayor o igual al que se da en dinero, sea en efectivo o depositado en una cuenta de banco.

La OIT, a través de su convenio internacional de trabajo N° 95, recomienda que el pago se debe de hacer en dinero, un pronunciamiento que no ha sido suscrito por el Estado Peruano pero que resulta importante aplicarse a efectos de proteger al trabajador (Organización Internacional del Trabajo, 1949). Sin

perjuicio de lo dicho líneas anteriores, hay que mencionar que la ley de prestaciones alimentarias, N° 28051, vigente desde el año 2004, a favor del trabajador, coloca como tope máximo el 20% de la remuneración que se pueden pagar en especie.

- ✓ **Subordinación:** El meollo del asunto, el prius que permite distinguir una relación laboral de otra que no lo es, y que se puede manifestar, indubitablemente, de muchas maneras, por lo que las autoridades son muy acuciosas al momento de evaluar los fácticos de una denuncia.

La subordinación no solamente se refleja en la capacidad que tiene el empleador de sancionar al trabajador tras una actividad efectuada de manera eficiente o la libertad para fijar horarios o lugar de destaque, sino también en que se refleja en el hecho de que se beneficie del trabajo efectuado por el operario, de manera un tanto desproporcional, dependiendo de la perspectiva, y es que un mayor margen de ganancia es para el empleador. En esa misma línea, Sanguinetti refiere que este elemento significa el nexo jurídico del cual nacen un derecho y una obligación, esto es el derecho de facultad de mando y la obligación que significa un deber de obediencia (Sanguinetti, 1988). Ello es determinante para que un juez o la autoridad administrativa de trabajo - Sunafil- detecte la existencia de un nexo laboral, debido a que un contrato de locación de servicios no admite el establecimiento de una serie de pautas como horario, lugar de trabajo entre otros, debiendo deducir una simulación como lo veremos en el siguiente apartado dedicado analizar los contratos celebrados entre la municipalidad de San Antonio de Putina con los empleados de diversas áreas como limpieza, pasando por el programa de inversiones y terminando en el área de serenazgo, lo que a todas luces es abusivo e irrazonable.

La subordinación del trabajar se refleja en su obligación de acatar los mandatos que su empleador establezca, sin perjuicio de poder ejercer otras actividades que se encuentren razonablemente relacionadas en base a la proactividad que deba mostrar toda persona en su centro de trabajo.

Además de ello, es válido mencionar que las obligaciones que tiene el trabajador pueden subsistir aun cuando el vínculo laboral se interrumpe por

las vacaciones o el descanso pre y post natal, precisamente en base a la razonabilidad que acompaña o al menos debe de estar presente en las relaciones laborales.

El proveer de materiales al trabajador, haciendo que este solamente aporte su habilidad y/o conocimientos, es un signo distintivo del sometimiento del trabajador al empleador, lo que habilita la intervención del Estado para que se salvaguarde el vínculo laboral vigente, y es que el empleador, si bien es cierto que puede direccionar y supervisar la tarea realizada, puede excederse en sus facultades conferidas por norma escrita o por la naturaleza de las cosas.

Claro que todos estos elementos que acabamos de abordar se encuentran, como no puede ser de otro modo, en constante evolución, de tal modo que, al día de hoy, para graficarlo de mejor manera, el establecimiento de un horario por parte de uno de los contratantes, expresión de la subordinación, puede no estar presente, pudiendo ser utilizado por el empleador para decir que no se trata de una relación laboral.

Un argumento a favor del empleador, a fin de que se desestime la demanda de pago de beneficios laborales, es que no se había acreditado la existencia de un horario de trabajo, lo que fue desvirtuado por la parte demandante adjuntando un pequeño cuaderno en donde cada uno de los agentes de seguridad, en este caso, anotaba su horario de ingreso y de salida, ciertamente no había ningún otro documento que acredite tal subordinación.

Algo parecido sucedió en una demanda de desnaturalización de contrato en donde una de las partes era una empresa que a través del aplicativo que ofrecía servicio de taxi, empleaba a una serie de personas quienes podían manejar sus propios horarios, de entrada y de salida, pero debían de hacer un mínimo a la semana, pues de otro modo eran susceptibles de “castigos” relacionados directamente con lo que en la empresa se le denominaban comisiones, tratándose estos de básicamente un sueldo.

Como veremos más adelante, los contratos que finalmente fueron desnaturalizados en la vía judicial, y que versan sobre distintas materias, utilizaron una serie de estratagemas para eludir la existencia de un vínculo

laboral, y con ello el pago de beneficios laborales, en menoscabo de los derechos laborales y favoreciendo las arcas de las instituciones estatales, si lo vemos de manera aislada.

Indubitablemente, y a corto plazo, utilizar indebidamente este tipo de contratos, permite a las entidades, sean públicas o privadas, ahorrar diversos conceptos que se le denominan beneficios o derechos laborales.

Sin perjuicio de lo anterior, hay que mencionar, como ya lo señalamos previamente, que el costo de desconocer derechos laborales de distinta raigambre implica a largo plazo un mayor gasto para la parte demandada, puesto que el procurador recibe más carga laboral, mismo que no trabaja de manera aislada, sino que requiere de personal auxiliar que coadyuve con su objetivo.

El Poder Judicial también recibe una carga procesal mayor que la que debiera, considerando que, desde la perspectiva iusnaturalista, el Estado debe en todo momento respetar y garantizar los derechos de sus propios trabajadores, prima facie, lo que es incongruente con la existencia de relaciones laborales disfrazadas en el propio aparato estatal.

En nuestro caso, la municipalidad de San Antonio de Putina, no se ha comportado conforme a los estándares que se tiene a nivel de derecho constitucional y laboral, evidenciando un actuar de mala fe hacia sus propios trabajadores quienes no dudaron en demandar a su empleador frente a los indicios reveladores de una relación laboral, generando con esto, quizás, no solamente un mal clima laboral, sino un ambiente hostil para los propios usuarios que de algún modo sentían un trato premunido de indiferencia, lo que podría haber sido causado por el maltrato de la Institución hacia ellos, y es que evidentemente hay un nivel de insatisfacción por su parte.

4. GESTIÓN DE PERSONAL Y CONTRATOS

Hablando de la organización del Estado y el enrevesado grupo de sistemas laborales que hay en el Perú, en línea con lo propuesto en el proyecto de investigación que precede a esta tesis, en esta oportunidad nos centraremos en la Municipalidad provincial de San Antonio de Putina, y su deficiente, por decir lo menos, gestión de recursos humanos.

En primer lugar, y preliminarmente, debemos aseverar que, para mejorar la gestión de recursos humanos en las diversas entidades estatales, hay que unificar los diversos regímenes laborales existentes, y del mismo modo, los derechos que se les reconoce a los trabajadores, teniendo en cuenta el principio de igualdad y la meritocracia, un elemento importante que parece estar inspirando una serie de concursos ante la administración pública.

Una vez ello, hay que reformar la gestión de recursos humanos, tras los cuales se esconden problemas delicados como la utilización de contratos totalmente incompatibles con las actividades a realizar, porque es inadmisibles que una actividad en donde hay subordinación se maneje a través de contratos de naturaleza civil, desconociendo olímpicamente los derechos de los trabajadores y generando un efecto dominó que repercute a toda la comunidad por las razones que expusimos previamente.

Como ya lo hemos demostrado a lo largo de este cuerpo investigativo, los contratos de servicios denotan una relación de igualdad para todas las partes intervinientes, y enerva la posibilidad de que se paguen beneficios laborales, también llamados derechos por algunos especialistas, en favor de miles de personas que trabajan sujetas a estos contratos.

No obstante, ello, y sin el afán de generalizar, es bastante probable que más del 50% del personal que trabaja en la entidad bajo análisis, tenga un contrato que no tiene precisamente naturaleza laboral, constituyéndose esto como un caldo de cultivo en el que se podrían originar más problemas de las que soluciones a corto plazo pudieron imaginar los artífices de estas malas políticas.

Como ya lo expusimos previamente, la tratativa del personal, sujetos a subordinación, indispensable para presumir la naturaleza laboral del contrato, pasaba por la elaboración de contratos como los que traemos a colación.

Personal que trabaja en el área de limpieza, seguridad, jardinería y conducción, son fundamentales dentro del marco de operatividad de la institución, lo que resulta muy difícil de tercerizar o manejar a través de contratos civiles, habiendo otras medidas que son compatibles con los derechos de las partes.

La razonabilidad se configura como un elemento imprescindible para determinar el vínculo jurídico del que se trata, si es una relación civil, las obligaciones contenidas en el contrato no han de ser tan específicas.

Ciertamente, la relación laboral se ha de sustentar en otros medios de prueba, o tal vez indicios, que permitan presumir, válidamente, los argumentos esgrimidos por la parte demandante, de ser el caso, acarreando las consecuencias que previamente ya mencionamos.

Es compleja la planificación de personal en el aparato estatal, por lo que es necesaria la implementación de una oficina de recursos humanos que tenga un versado conocimiento de los distintos regímenes que utiliza la entidad y sus beneficios laborales, además de los riesgos que puede implicar la inobservancia de normas fundamentales.

Después de todo, los derechos laborales se expresan a través de un enrevesado sistema de normas que no se encuentran precisamente unificados en un cuerpo normativo como lo es un texto único ordenado de la ley laboral, fuera de ello, su presencia es fundamental para determinar una eficiente administración del personal y las responsabilidades que cada uno de ellos tiene.

No cabe duda de que el trabajo se debe de sujetar a una relación que tienda a la perpetuidad, puesto que es de ejecución continuada, además de obedecer al principio de continuidad laboral que forma parte del principio protector que ostenta nuestro ordenamiento constitucional laboral.

Ahora bien, la estabilidad es un derecho constitucional cuyo contenido esencial es el de no ser despedido sino más bien por un motivo debidamente justificado, es decir que mientras dure, teniendo en cuenta nuestro tema de investigación, la institución pública que justifica una relación de subordinación y con una contraprestación, de cualquier naturaleza, debe de haber un contrato que lo refleje como tal.

La estabilidad es un aspecto primordial en toda relación laboral, y permite garantizar un mayor nivel de eficacia y desempeño para el factor humano que tiene toda institución,

En ese sentido, la Municipalidad provincial de San Antonio de Putina, se encuentra obligada a respetar lineamientos mínimos congruentes con los derechos de los trabajadores, en el sentido de que estos tengan beneficios laborales, y plenamente reconocido un vínculo laboral.

De lo contrario, puede haber efectos adversos que no solamente afecten los intereses de la institución en cuestión, sino también otros ámbitos relacionados, debido a que el nivel

de insatisfacción de un trabajador que tiene conocimiento de los beneficios que se le están denegando, repercute de manera negativa en su productividad.

A nivel nacional, las municipalidades provinciales y distritales se erigen como representantes de un Estado complejo con un gobierno central, de alcance nacional, y estas últimas que deben de articular las relaciones entre las personas y lo que esperan de su país, sin perjuicio de que haya una relación simbiótica que beneficie al país en su conjunto, todo ello implica un constante equilibrio entre las esferas de poder y los derechos de los ciudadanos, algunos de los cuales laboran en la administración pública (Kennedy , 2016).

La redacción de los contratos que a continuación analizaremos expresa mucho más de lo que las partes reconocen, a la luz de elementos que nos aportado diversa jurisprudencia y la doctrina especializada, tal vez un desinterés de la propia entidad por mantener un firme vínculo con sus trabajadores, además de vulnerar de manera escandalosa los derechos de los empleados de la entidad.

4.1. La Municipalidad y su estructura orgánica

La Municipalidad de San Antonio de Putina en su estructura orgánica está compuesta por:

4.1.1. De Los Órganos Del Gobierno Municipal

- ✓ **Concejo Municipal:** Es la dependencia de mayor rango de Gobierno, se encuentra compuesto por el alcalde provincial, quien lo preside y los nueve (9) regidores. Este órgano detenta funciones normativas y fiscalizadoras y se encuentra supeditada al Reglamento Interno de Concejo.
- ✓ **La alcaldía:** Constituye el órgano ejecutivo de la Municipalidad y está a cargo del alcalde Provincial, es el titular de representación legal de la Municipalidad y máxima autoridad administrativa, elegido por intermedio de elecciones Municipales.

4.1.2. Del órgano de dirección

- ✓ **Gerencia municipal:** Constituye el órgano de mayor rango y técnica de la Municipalidad, quien detenta un rol de cumplimiento de las políticas y objetivos de desarrollo institucional, las que son aprobadas por el Concejo Municipal y la Alcaldía.

4.1.3. Del órgano de control interno

- ✓ **Oficina de Control Institucional:** Es el área responsable de llevar a cabo la fiscalización de un gobierno dentro de una entidad pública, cuya finalidad es promocionar el correcto manejo de la gestión de los recursos y bienes asignados a una entidad pública, velando por la legitimidad y desempeño de sus decisiones, enfocado en el logro de resultados mediante labores de control, conforme a sus atribuciones.

4.1.4. Del órgano de defensa judicial

- ✓ **Procuraduría Pública Municipal:** Viene a ser el órgano de encargado de la defensa Jurídica de la Municipalidad, cuyas funciones es ejercer y defender los intereses y derechos de la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina.

4.1.5. De los órganos de asesoría

- ✓ **Oficina de Asesoría Jurídica:** La Oficina de Asesoría Jurídica, es el Órgano de Asesoramiento, encargado de proporcionar asesoría profesional y emitir opinión legal en temas legales que requieren los órganos de alta dirección y demás áreas y oficinas de la Municipalidad que no cuenten asesoría jurídica o algún profesional del derecho. Una de sus funciones es la de proponer, formular, evaluar, plantear y/o validar los proyectos normativos a nivel municipal, así como documentación de naturaleza institucional que sean sometidos a evaluación.
- ✓ **Sub-Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Estudios de Preinversión:** presta asesoría de carácter técnico y administrativo a los órganos de alta dirección, concernientes al planteamiento de la gestión gubernamental, efectuando el control, supervisión, evaluación y seguimiento de los logros de los procedimientos de programación, optimización, inversiones y planificación financiera. Orgánicamente cuenta con las siguientes unidades: 1. Unidad de Presupuesto; 2. Unidad de Planeamiento y Racionalización; 3. Unidad de Programación e Inversiones; y, 4. Unidad Formuladora.

4.1.6. De los órganos de apoyo

- ✓ **Secretaría General:** Viene a ser una dependencia de soporte de gestión del Concejo Municipal, depende directamente de la alcaldía. Se encuentra a cargo de un funcionario de confianza denominado secretario general, quien se

encarga de coordinar las tareas con las demás dependencias que conforman la Municipalidad. Se encuentra conformada con las siguientes unidades: a) Unidad de Estadística y Archivo; b) Unidad de Imagen Institucional y Protocolo; c) Unidad de Registro del Estado Civil; y, Unidad de Defensa Civil.

- ✓ **Unidad de Atención y Orientación al Vecino:** Es el área encargada de brindar apoyo, información, orientación y demás actos a los administrados y administrar los trámites que inicien los administrados.
- ✓ **Unidad de Tecnología e Informática:** Constituye un órgano que coadyuva en dirigir, organizar y diseñar el sistema de servicios de información de la Municipalidad.
- ✓ **Unidad de Fiscalización y Ejecución Coactiva:** Es aquella área encargada de iniciar y ejecutar la cobranza coactiva de las deudas de naturaleza tributaria y no tributaria.
- ✓ **Sub-Gerencia de Administración y Finanzas:** Es el órgano de auxilio encargado de administrar la gestión del talento humano, los recursos económicos, recursos financieros y de carácter logístico de la Municipalidad. Cuenta con las siguientes subgerencias: 1. Unidad de contabilidad; 2. Unidad de tesorería; 3. Unidad de orientación, Registro y recaudación; 4. Unidad de recursos humanos; 5. Unidad de logística; y, 6. Unidad de control patrimonial.

4.1.7. De los órganos de línea

- ✓ **Sub-Gerencia de Infraestructura:** La Sub-Gerencia de Infraestructura Municipal, es el órgano responsable de formular los estudios definitivos, dirigir y coordinar la ejecución de los proyectos inversión pública, proponer la política de desarrollo urbano. Cuenta con las siguientes divisiones: 1. División de estudios definitivos; 2. División de obras y mantenimiento; 3. División de desarrollo urbano; y, 4. División de maquinaria y equipo.
- ✓ **Sub-Gerencia de Supervisión y Liquidaciones e Inversiones:** Es la unidad encargada de revisar, aprobar y supervisar los proyectos de inversión y estudios conforme al marco normativo vigente, propone acciones correspondientes a corregir, así como coordinar actividades con las demás dependencias. Para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades,

orgánicamente cuenta con las siguientes divisiones: 1. División de Supervisión; y, 2. División de Liquidaciones y Transferencias.

- ✓ **Sub-Gerencia de Desarrollo Económico:** Órgano encargado de evaluar, organizar, fiscalizar, dirigir los programas, proyectos y acciones en materias concernientes al fomento del crecimiento de la micro y pequeña empresa y empleo centrado en el turismo sostenible; también se encarga del suministro y distribución de productos y servicios, comercio en el espacio público (ferias y ambulantes) promoción artesanal y turística, depende de la Gerencia Municipal. Cuenta con las siguientes divisiones: 1. División de Turismo; 2. División de Desarrollo Agropecuario; 3. División de Actividades Económicas y Policial Municipal; y, 4. División de Transporte y Tránsito.
- ✓ **Sub-Gerencia de Servicios y Gestión Ambiental:** Viene a ser el área encargada de detentar las funciones de saneamiento, salubridad y salud, áreas verdes y cuenta con las siguientes áreas: 1. División de Saneamiento y Medio Ambiente; y, 2. División de Limpieza Pública, Parques y Jardines.
- ✓ **Sub-Gerencia de Desarrollo Humano y Proyección Social:** Es el órgano de línea encargada de dirigir el involucramiento de los ciudadanos, difundir la educación, la cultura y el deporte. Cuenta con las siguientes áreas: 1. División de Programas Sociales y Asistencia Alimentaria; 2. División de Desarrollo de la Mujer, Niño, Adolescente y Adulto Mayor; 3. División de Participación Ciudadana; 4. División de Seguridad Ciudadana; y, 5. División Educación, Cultura y Deporte.

4.2. Cargos regulados materia de desnaturalización

Para la presente investigación, nos interesa principalmente destacar la organización de los siguientes órganos de línea:

- ✓ La Sub Gerencia de Servicios y Gestión Ambiental, la misma que cuenta con la División de Limpieza Pública, Parques y Jardines.
- ✓ La Sub Gerencia de Desarrollo Humano y Proyección Social, la misma que cuenta con la División de Seguridad Ciudadana.

Respecto a la División de Limpieza Pública, Parques y Jardines, se encuentra reglamentado en el artículo 89 del Reglamento de Organización y Funciones, es la unidad

encomendada de organizar, perpetuar y/o mantener los parques, jardines y áreas verdes, depende de la Sub Gerencia de Servicios y Gestión Ambiental.

Se encuentra bajo el mando de un Jefe de División, quien es el encargado de ejercer las siguientes funciones: 1. Ejecutar y formular los preogramas y proyectos para el mantenimiento y conservación de parques, jardines y demás áreas verdes que conforman el ornato de la comuna local; 2. Ejecutar y planear el abonamiento, limpieza, podado y regado de las áreas verdes; 3. Inventariar las áreas verdes y lugares forestados; 4. Tomar acciones para el mantenimiento del suelo y áreas verdes, así como la provisión de agua potable y alumbrado público; 5. Vigilar la adecuada preservación de las áreas verdes y áreas forestadas 6. Fomentar iniciativas de forestación y ornamentación de las áreas verdes, avenidas de la comuna local, laderas y cerros; 7. Coordinar la forestación y reforestación del campo en la comuna local; 8. Incentivar campañas de ornamentación y forestación de áreas verdes, con participación de los vecinos, entidades públicas y privadas de la localía; 9. Promover la educación ambiental; 10. Brindar información relevante concernientes al área, para la página web de la Municipalidad.

Ahora bien, en el Manual de Organización y Funciones, en la página 162/163, se encuentra regulado el cargo estructural de Técnico en Limpieza, quien ejerce las siguientes responsabilidades: a. Ejecutas las acciones de limpieza pública de la ciudad de Putina; b. Mantener en optimas condiciones las áreas verdes, sea en horario de madrugada o en horario previsto; c. Mantener la correcta conservación de la infraestructura de parques y jardines de la ciudad de Putina; d. Vigilar y mantener operativos los puntos de conexión de agua potable en cada una de las áreas verdes de la ciudad; e. Cumplir sus funciones encomendadas dentro del horario laboral, marcar su entrada y salida, demostrar productividad y disciplina conforme a la normativa laboral; f. Conocer sus derechos y deberes laborales; g. Poner empeño en su trabajo para el mantenimiento de las plazas, parque y jardines públicos; h. Poner en practica las técnicas aprendidas sobre calidad ambiental; i. Concurrir a las capacitaciones sobre manejo de parques y jardines; j. Participar en eventos que son dirigidos para poner en practica el compañerismo y trabajo en equipo. Asimismo, se encuentra regulado el cargo de Auxiliar IV de Limpieza obrante a páginas 164, cargo que desempeña las siguientes funciones: a. Ejecutar la limpieza pública de la ciudad de conformidad a las rutas y horarios establecidos por el jefe de la División; b. Poner empeño en la ejecución de sus funciones para el mantenimiento de las

áreas verdes; c. Concurrir a eventos de solidaridad, festivales, eventos deportivos, dirigidos a incentivar el trabajo en equipo.

Por su parte en la página 166/167, se regula el cargo de Técnico de Jardinería I, el mismo que cumple las siguientes funciones: a. Realizar bajo la dirección del Técnico en Parques de las siguientes actividades: a. Preparación y remoción del suelo, fertilizar y abonar el suelo, trasplantar flores ornamentales, regar las flores y demás áreas verdes, podar los pastos y árboles; b. Dar mantenimiento y limpiar todas las áreas verdes; c. Informar cualquier incidencia que surga en el ejercicio de las funciones encomendadas, o cualquier daño que pudiera ocasionarse por terceros en horas no laborales; d. Dar mantenimiento de los puntos de conexión de agua en todas las áreas verdes, avenidas y plazas de la comuna local; e. Poner en práctica las técnicas de calidad ambiental en las funciones de mantenimiento; f. Asistir y capacitarse en temas concernientes sobre el manejo técnico de parques y jardines.

Por su parte, respecto al cargo de Chofer Recolector, se encuentra regulado en la página 168, cargo que desempeña las siguientes funciones: a. Contar con un plan de limpieza y mantenimiento del vehículo, y en conformidad con dicho plan ejecutar las acciones en orden de prioridades; b. Contar con un requerimiento básico de aceites, lubricantes y repuestos menores; c. En caso de relevo recibir y entregar el vehículo bajo inventario debidamente firmado por ambas partes.

Respecto a la División de Seguridad Ciudadana, se encuentra regulada en el artículo 94° del Reglamento de Organización y Funciones, y ejerce las siguientes funciones: 1. Determinar un sistema de seguridad ciudadana, en coordinación con las rondas campesinas y rondas urbanas y demás entidades; 2. Garantizar la seguridad de mercados y centros comerciales; 3. Impulsar el cumplimiento de las normas y disposiciones concernientes a la seguridad ciudadana; 4. Disponer el cierre momentáneo o permanente de los establecimientos y otros lugares, cuando su funcionamiento no cumpla con la normativa legal vigente; 5. Prohibir el consumo de estupefacientes y alcohol; 6. Proyectar y proponer el reglamento interno de la policía municipal y de los serenos municipales; 7. Proponer el Reglamento Interno de la Policía Municipal y del Serenazgo respecto al Manual de Organización y Funciones, el cargo de Auxiliar en Seguridad y Serenazgo se encuentra establecido en la página 187/188, personal que ejerce las siguientes funciones: a. Cumplir acciones de acuerdo a las disposiciones emanadas de la Jefatura; b. Brindar

seguridad con eficiencia en la comuna local; c. Contrarrestar la delincuencia , venta de licores en vías públicas, a través de rondas en forma inopinada en las arterias de la ciudad; d. Intervenir a personas que se encuentren en delito flagrante; e. Proporcionar auxilio y protección a las personas en peligro de abandono sin importar su edad; f. Iniciar el servicio quince minutos antes del horario establecido, con la finalidad de efectuar la lista diaria; g. Portar los implementos correspondientes al uniforme; h. Proteger el patrimonio existente en las plazas, parques y jardines de la comuna local; i. Brindar protección al personal de limpieza pública; j. Apoyar en la atención a ciudadanos durante emergencias que surgen por desastres producidos de manera natural o inducidos por el hombre; k. Portar agenda para consignar información de manera diaria sobre las incidencias del día durante el servicio; l. Resguardar las instalaciones y obras de la Municipalidad; m. Prestar ayuda en la realización de simulacros en los centros laborales, educativos, comunales y demás establecimientos públicos y privados que participen en la simulación; n. Notificar las resoluciones expedidas por los superiores.

5. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS

Los antecedentes investigativos constituyen una parte esencial en cualquier estudio académico, ya que proporcionan el contexto necesario para entender el estado actual del aprendizaje sobre el tema de investigación. Estos antecedentes incluyen estudios previos, teorías existentes, enfoques metodológicos y resultados obtenidos por otros autores que abordan problemáticas similares o relacionadas.

Su revisión permite identificar avances, vacíos y áreas de oportunidad en la literatura existente, lo que guía y fundamenta la investigación actual.

La relevancia de los antecedentes se encuentra en la capacidad para delimitar el área de estudio, evitar la replicación del trabajo, y orientar la elección de enfoques teóricos y metodológicos. Además, contribuyen a la justificación del estudio al demostrar la relevancia y originalidad del tema, y al establecer la necesidad de abordar aspectos aún no suficientemente explorados por lo que para la siguiente investigación hemos considerado antecedentes nacionales e internacionales como se mencionan a continuación.

5.1. Antecedentes Nacionales

Los antecedentes investigativos nacionales peruanos sobre la desnaturalización de los contratos de locación han cobrado relevancia desde principios de la década de 2010, reflejando una creciente preocupación por la correcta aplicación de esta modalidad contractual y su impacto en los derechos laborales; asimismo, se encontraron trabajos que tienen relación, pero no se encuentra ninguna investigación referente al tema conllevado en la Municipalidad Distrital de Putina, por lo cual se sustenta la innovación investigativa de nuestra tesis, Asimismo, se tomaran como antecedentes los ya referidos que van a poder ser utilizadas como herramienta para la elaboración del mismo, de este modo, encontramos:

- Martínez, A. (2017) en su tesis denominada “La desnaturalización de los contratos de locación de servicios en el sector público: Un análisis de las municipalidades peruanas”, analiza la problemática de esta clase de contrato en el sector público, enfocándose principalmente en las municipalidades. La autora concluye que, en mérito a la inexistencia de un marco normativo claro, muchas entidades públicas recurren a estos contratos para evitar las responsabilidades laborales asociadas a los contratos de trabajo. Esto ha llevado a que los trabajadores desempeñen tareas permanentes bajo condiciones precarias, sin acceso a beneficios sociales ni estabilidad laboral
- Gómez, J. (2018), en su tesis de maestría denominada “La desnaturalización de los contratos de locación de servicios y su impacto en los derechos laborales de los trabajadores del sector público”, aborda los efectos de la desnaturalización de los contratos de locación de servicios en los derechos laborales de los trabajadores del sector público. La tesis revela que los empleados contratados mediante esta forma de contratación no tienen acceso a derechos fundamentales como las vacaciones, las gratificaciones, ni la seguridad social, lo que los ubica en una posición desfavorable. Además, se observa que la falta de estabilidad laboral afecta la moral y el rendimiento de los empleados en las municipalidades, pues no tienen la certeza de continuidad en sus empleos.
- Fernández, L. (2019), en su tesis de maestría denominada “Causales y criterios jurídicos de la desnaturalización de los contratos de locación de servicios en el ámbito público”, examina las causales jurídicas que permiten identificar la

desnaturalización del referido contrato de naturaleza civil. El estudio se centra en el análisis de diversas sentencias emitidas por la Corte Suprema, que han evidenciado que la desnaturalización ocurre cuando el trabajador cumple funciones permanentes, subordinadas y continuas. A través de estos criterios, la investigación propone un marco para que las autoridades laborales puedan detectar y sancionar el abuso de este tipo de contratos.

- López, C. (2020), en su tesis de maestría denominada “Propuestas de reforma para regularizar los contratos de locación de servicios en el sector público peruano”, propone una serie de cambios a la normativa laboral peruana para regularizar esta clase de contrato en el sector público. La autora sugiere que las municipalidades y otras entidades públicas deben justificar el empleo del contrato civil solo para actividades que sean estrictamente temporales o excepcionales. Además, recomienda una mayor fiscalización por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para evitar la desnaturalización de estos contratos y proteger los derechos laborales de los trabajadores.
- Vega, P. (2018), en su tesis de maestría, estudia, La desnaturalización de los contratos de locación de servicios en el ámbito municipal: Un estudio de las implicancias laborales, donde se enfoca en cómo la falta de una regulación clara del contrato civil permite que las entidades estatales, en especial las municipalidades, desnaturalicen dichos contratos para cubrir plazas de trabajo que deberían estar formalmente contratadas bajo los regímenes laborales que utiliza el Estado. Este abuso afecta directamente los derechos laborales de los trabajadores, quienes no gozan de seguridad social ni beneficios como gratificaciones y vacaciones.
- Ramírez, R. (2020), en su tesis de maestría, denominada “Desnaturalización de los contratos de locación de servicios en las municipalidades peruanas: Implicancias laborales y legales”, realiza un análisis detallado sobre los motivos que han llevado a la desnaturalización de los contratos de locación de servicios en las municipalidades peruanas, haciendo énfasis en las implicancias legales de estas prácticas para los derechos laborales de los trabajadores públicos. La investigación concluye que la falta de control y un marco normativo adecuado

contribuye a la perpetuación de este tipo de contratos, causando inestabilidad laboral y los beneficios de los empleados.

- Chávez, M. (2017), en su tesis de maestría, denominada “La desnaturalización de los contratos de locación de servicios y la precarización laboral en el sector público municipal”, aborda esta problemática en las municipalidades de provincias peruanas, poniendo especial atención a la ausencia de supervisión por parte de los funcionarios. Además, discute cómo la precarización del empleo público contribuye al descontento laboral y la ausencia de compromiso de los trabajadores en las funciones municipales.
- Mendoza, A. (2020), en su tesis de maestría, denominada “Los contratos de locación de servicios en las municipalidades del sur del Perú: Abusos y efectos en los derechos laborales”, efectúa un análisis de las principales normativas laborales que afectan a la mano de obrar contratada bajo esta modalidad en las municipalidades de las regiones del sur del Perú. Este estudio evidencia cómo la falta de definición clara sobre la naturaleza de los contratos en el sector público genera abusos que afectan la seguridad laboral y el bienestar de los empleados.
- Ríos, J. (2019), en su tesis de maestría, denominada “La situación de los obreros municipales en el Perú: Desnaturalización de los contratos de locación de servicios y su impacto en los derechos laborales”, lleva a cabo un estudio sobre el panorama laboral de los trabajadores de las municipalidades peruanas que contratan personal a través de esta modalidad, evidenciando que muchos de ellos desempeñan funciones que corresponden a contratos de trabajo formales. El análisis destaca que esta desnaturalización afecta principalmente a los obreros de las municipalidades, quienes no reciben las prestaciones de ley, como la seguridad social, lo que impacta directamente en su calidad de vida.

5.2. Antecedentes Internacionales

- En su investigación, Sánchez, A. (2018) denominada “La desnaturalización de los contratos temporales en el sector público de América Latina: Implicancias laborales y legales”, en argentina, realiza un análisis de los contratos temporales y de locación de servicios en el ámbito público en varios países de América Latina, destacando el abuso de esta modalidad en el sector público. Su estudio demuestra

cómo esta problemática afecta la estabilidad laboral de los empleados públicos y vulnera sus derechos fundamentales.

- Un estudio realizado por Martínez, F. (2019) en España, denominado “La desnaturalización de los contratos de locación de servicios en el sector público español: Un análisis jurídico y laboral”, examina el empleo de los contratos de locación de servicios en el ámbito público de España, y cómo este tipo de contratos se han desnaturalizado para cubrir necesidades laborales permanentes, afectando la seguridad social de los trabajadores. El estudio propone un modelo normativo para evitar estos abusos y proteger los derechos laborales.
- Según Rodríguez, M. (2020), en su investigación denominada “The misuse of service contracts in public sector employment: A comparative study within the European Union”, en Ámsterdam, Ámsterdam, Países Bajos. Realiza un estudio comparativo sobre el uso de los contratos de locación de servicios en el sector público en varios países de la Unión Europea. El análisis subraya cómo algunos países han implementado reformas para evitar que estos contratos se utilicen de manera fraudulenta, al cubrir vacantes permanentes que deberían estar cubiertas con contratos laborales formales.
- Un estudio realizado por López, J. (2017), en Estados Unidos de America, denominado “The abuse of service contracts in public sector employment: Legal implications and worker rights”, investiga el abuso de esta forma de contratación en el sector público de Estados Unidos, especialmente en los niveles locales y regionales. El estudio expone las implicaciones legales y los riesgos asociados con el uso indebido de estos contratos para cubrir funciones permanentes, lo que afecta a los derechos laborales de los trabajadores y la estabilidad en sus puestos.
- Un estudio realizado por Anderson, R. (2021), en Sídney, Australia, denominado “Service contracts in the Australian public sector: The challenge of permanent work under temporary agreements”, analiza cómo los contratos de locación de servicios en el sector público de Australia se han desnaturalizado para cubrir funciones laborales permanentes, originando una situación de empobrecimiento laboral entre los trabajadores. El estudio propone estrategias legislativas para regular esta modalidad y garantizar los derechos laborales de los empleados del sector público.

5.3. Implicancias legales y éticas para la gestión pública

5.3.1. Implicancias legales

Es importante mencionar que, la desnaturalización de los contratos de locación de servicios implica que los trabajadores que ostentan responsabilidades de naturaleza permanente o subordinada, propias de un vínculo laboral, no gozan de los beneficios que les corresponden bajo un contrato de trabajo formal, como el acceso a prestaciones sociales, seguridad social, vacaciones, gratificaciones, y protección contra el despido arbitrario.

El Código Civil y el Código de Trabajo en muchos países latinoamericanos también contienen normativas que estipulan que cualquier vínculo laboral de subordinación y dependencia debe estar formalizado mediante un contrato de trabajo, mas no de un contrato de naturaleza civil.

En el ámbito de la gestión pública, el uso irresponsable de esta clase de contrato para evadir una contratación formal puede constituir una falta administrativa. Esto se debe a que las autoridades están obligadas a cumplir con la ley en cuanto a la contratación de personal, la cual debe ser transparente y no debe utilizarse como una forma de eludir las obligaciones laborales.

- ✓ Las Normas de Contratación Pública en varios países exigen que la contratación de fuerza laboral el ámbito público sea clara y no esté diseñada para simular relaciones laborales. El uso indebido de esta modalidad puede ser sancionado por organismos de control, como la Contraloría General.
- ✓ Fiscalización: Las entidades de fiscalización, como la Defensoría del Pueblo, pueden denunciar estas prácticas como violaciones a los derechos de los trabajadores y a la normativa sobre contratación pública.

El abuso del contrato civil puede llevar a una desnaturalización judicial, en la que un tribunal laboral o civil determine que el contrato debe ser considerado como uno de trabajo. Esto obliga a la administración pública a regularizar la situación de los trabajadores y proporcionarles los derechos que les corresponden por ley.

La Corte Suprema, ha dictado sentencias sobre desnaturalización de estos contratos, lo que puede obligar a las instituciones públicas a indemnizar a los

trabajadores por las prestaciones no entregadas durante el tiempo que estuvieron contratados bajo este tipo de modalidad.

Asimismo, la desnaturalización afecta también la gestión adecuada de los recursos humanos en las entidades estatales. La falta de un proceso adecuado de contratación y de regulación de los contratos laborales puede llevar a la creación de empleos precarios, lo que afecta la moral de los empleados y la eficacia en el servicio público.

5.3.2. Implicancias Éticas en la Gestión Pública

- ✓ **Transparencia y Responsabilidad en la Contratación:** Esta problemática pone en evidencia un posible incumplimiento de principios éticos en la administración pública, como la honestidad, la equidad y la justicia. La utilización de contratos irregulares para evadir la normativa laboral refleja una falta de honestidad y responsabilidad en las decisiones de contratación, afectando la confianza pública.
- ✓ **La ética pública:** Exige que los procesos de contratación en el sector público sean claros, abiertos y justos, lo que incluye cumplir con la ley para asegurar que los empleados perciban el trato justo que les corresponde.
- ✓ **Precarización del Trabajo:** Esta cuestión también genera precarización laboral, lo que se refiere al surgimiento de factores de trabajo inadecuadas que no garantizan la solidez financiera y social del personal. Éticamente, esta práctica es cuestionable porque va en contra del principio de dignidad del trabajo, que es un pilar fundamental de los derechos humanos.
- ✓ **Conflicto de Intereses y Corrupción:** Su uso indebido puede estar asociado con prácticas de corrupción administrativa, especialmente si el proceso de contratación no es transparente y se otorgan contratos sin justificación clara. En algunos casos, esto puede ser utilizado para favorecer a determinados grupos o evitar el escrutinio público.
- ✓ **Falta de Empoderamiento de los Trabajadores:** La desnaturalización también tiene implicancias éticas porque desempodera al personal, al negarles su derecho a una representación sindical adecuada y a negociar condiciones

laborales. Al no estar formalmente contratados, los trabajadores bajo estos contratos no tienen voz ni garantías dentro del sistema laboral, lo que afecta su bienestar personal y familiar. En términos éticos, los trabajadores tienen derecho a la participación en condiciones laborales dignas, lo que implica el reconocimiento de sus derechos y su autonomía en el lugar de trabajo.





CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO

1. Metodología y/o marco operativo

1.1. Tipo de investigación

El presente estudio se tipifica como de tipo básica o fundamental, la cual, en palabras de Zevallos (2020) se realiza con el objetivo de amplificar el conocimiento que ya existe, sin que su objetivo sea una aplicación práctica inmediata.

1.2. Nivel, enfoque y diseño de la investigación

El nivel será de exploración, ya que la finalidad es investigar una manifestación poco tratada, comprender la problemática y definir un camino a futuras investigaciones que se efectuarán más adelante. En esa línea, Cabrera señala que este tipo de nivel permitirá aproximarse a una cuestión mediante un estudio de literatura diversa para determinar conceptos y vacíos (Cabrera, 2023).

El enfoque será de carácter cualitativo, por cuanto tiene como objetivo obtener un entendimiento más ahondado del fenómeno normativo.

La propuesta de investigación será de clase no experimental, por cuanto se empleará el análisis de documentos como instrumento, aunado a que no implica la alteración de variables ni la realización de procedimientos experimentales (Reyes, 2022).

1.3. Técnicas

Las técnicas son las estrategias generales que nos permiten obtener información de manera metódica (Sampieri, 2014).

Para la investigación se utilizará la técnica del análisis documental para examinar los contratos, normas y resoluciones pertinentes.

1.4. Instrumentos

El instrumento es el artilugio que nos ayudan a reunir información, mediante cuestionarios, fichas o guías de análisis documental (Zevallos, 2020).

El instrumento utilizado en la presente tesis es la revisión documental, ya que es un método cualitativo que involucra la revisión y análisis de documentos existentes para obtener información relevante; exactamente los contratos de locación de servicios firmados entre la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina y los obreros municipales.

1.5. Campo de verificación

- Ubicación espacial: Perú
- Ubicación temporal: 2023
- Unidad de estudio: Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina.

1.6. Población y muestra

La población se refiere al conjunto total de individuos, objetos o eventos que coinciden rasgos comunes y que son el centro de análisis. Es el grupo del cual se pretende lograr los resultados finales, aunque comúnmente no se estudia totalmente, sino más bien se asimila una porción simbólica (Reyes, 2022).

La población de esta investigación está conformada por contratos de locación de servicios suscritos por la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina durante el año 2023, para la contratación de personal para las diferentes áreas y oficinas que conforman la referida entidad. Estos contratos corresponden a personas que prestaron servicios de manera continua para la entidad, bajo la figura legal de locadores.

De esta población, se realizó un análisis jurídico individualizado a cada uno de los contratos con el fin de identificar indicios de **desnaturalización**, es decir, la existencia de los requisitos infaltables de un vínculo de naturaleza laboral subordinada que impugnan la naturaleza civil de este tipo de contrato.

Por tanto, la muestra de esta investigación está compuesta por 108 contratos de locación de servicios, seleccionados de manera intencional y no probabilística, dado que son los que contienen los elementos necesarios para examinar y sustentar la problemática en la investigación.

Tabla 1

Lista de obreros municipales

Lista de obreros municipales que suscribieron contratos de locación de servicios			
Iniciales	Entidad donde labora		Cargo
A.P.Q.P.	Municipalidad de San Antonio de Putina		Agente Sereno
A.F.Q.P.	Municipalidad de San Antonio de Putina		Agente Sereno
C.F.O.M.	Municipalidad de San Antonio de Putina		Agente Sereno
E.J.C.C.	Municipalidad de San Antonio de Putina		Agente Sereno
G.A.F.T.	Municipalidad de San Antonio de Putina		Agente Sereno
L.W.C.C.	Municipalidad de San Antonio de Putina		Agente Sereno
M.A.R.Q.	Municipalidad de San Antonio de Putina		Agente Sereno
M.J.O.C.	Municipalidad de San Antonio de Putina		Agente Sereno
N.M.M.C.	Municipalidad de San Antonio de Putina		Agente Sereno
P.C.L.	Municipalidad de San Antonio de Putina		Agente Sereno
R.J.J.L.	Municipalidad de San Antonio de Putina		Agente Sereno
V.H.C.	Municipalidad de San Antonio de Putina		Agente Sereno
V.S.C.C.	Municipalidad de San Antonio de Putina		Agente Sereno
A.H.H.	Municipalidad de San Antonio de Putina		Agente Sereno
C.F.C.	Municipalidad de San Antonio de Putina		Agente Sereno
E.S.G.	Municipalidad de San Antonio de Putina		Agente Sereno
G.L.Q.	Municipalidad de San Antonio de Putina		Agente Sereno
H.M.C.	Municipalidad de San Antonio de Putina		Agente Sereno

J.C.Q.	Municipalidad San Antonio de Putina	de	Agente Sereno	
L.C.R.	Municipalidad San Antonio de Putina	de	Agente Sereno	
M.L.M.V.	Municipalidad San Antonio de Putina	de	Agente Sereno	
P.B.C.	Municipalidad San Antonio de Putina	de	Agente Sereno	
R.M.Q.A.	Municipalidad San Antonio de Putina	de	Agente Sereno	
R.M.M.	Municipalidad San Antonio de Putina	de	Agente Sereno	
A.H.H.	Municipalidad San Antonio de Putina	de	Auxiliar limpieza pública	de
C.F.C.	Municipalidad San Antonio de Putina	de	Auxiliar limpieza pública	de
E.S.G.	Municipalidad San Antonio de Putina	de	Auxiliar limpieza pública	de
G.L.Q.	Municipalidad San Antonio de Putina	de	Auxiliar limpieza pública	de
H.M.C.	Municipalidad San Antonio de Putina	de	Auxiliar limpieza pública	de
J.C.Q.	Municipalidad San Antonio de Putina	de	Auxiliar limpieza pública	de
L.C.R.	Municipalidad San Antonio de Putina	de	Auxiliar limpieza pública	de
M.L.M.V.	Municipalidad San Antonio de Putina	de	Auxiliar limpieza pública	de
P.B.C.	Municipalidad San Antonio de Putina	de	Auxiliar limpieza pública	de
R.M.Q.A.	Municipalidad San Antonio de Putina	de	Auxiliar limpieza pública	de
R.M.M.	Municipalidad San Antonio de Putina	de	Auxiliar limpieza pública	de
V.Q.M.	Municipalidad San Antonio de Putina	de	Auxiliar limpieza pública	de
J.A.H.M.	Municipalidad San Antonio de Putina	de	Agente Jardinero	
S.Q.O.	Municipalidad San Antonio de Putina	de	Agente Conductor	

Fuente: Elaboración propia

1.7. Operacionalización de variables

Título: “La desnaturalización de los contratos de trabajo mediante el uso del contrato de locación de servicios en la contratación de obreros municipales en la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina - 2023”

Tabla 2

Operacionalización de variables

VARIABLES	INDICADORES	SUBINDICADORES
V.I. USO DEL CONTRATO DE LOCACION DE SERVICIOS	Naturaleza jurídica del contrato	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de contrato utilizado • Doctrina
	Objeto del contrato	<ul style="list-style-type: none"> • Funciones descritas en el contrato • Normativa
	Temporalidad del servicio	<ul style="list-style-type: none"> • Duración y renovación del contrato
	Modalidad de pago	<ul style="list-style-type: none"> • Forma y periodicidad del pago
V.D. DESNATURALIZACIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO	Subordinación	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia de supervisión, órdenes o control jerárquico
	Continuidad del servicio	<ul style="list-style-type: none"> • Permanencia del trabajador en el puesto

Exclusividad

- Exclusividad en la prestación del servicio para la entidad

Asistencia y control horario

- Registro de asistencia u horario fijo
-





CAPÍTULO IV: RESULTADOS

Dentro del desarrollo del presente apartado se van a examinar los contratos de locación de servicios analizados jurídicamente, en los cuales se va a encontrar la naturaleza de contratación que mantuvieron los obreros municipales que mantuvieron vinculación laboral en el 2023. En ese entender, se va a extender los resultados que fueron conseguidos, la interpretación de los hallazgos, los puntos concluyentes y las propuestas formuladas en el presente estudio.

1. En relación a los locadores que laboraron como agente sereno

Tabla 3

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS DE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
A.P.Q.P.	N° 092-2023 MPSAP/GM	Del 11 de enero al 28 de febrero del 2023	<p>a) Prestación Personal: En la cláusula cuarta se evidencia que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que preste sus servicios como AGENTE SERENO para el patrullaje municipal, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está</p>
	N° 223-2023- MPSAP/GM	Del 07 al 28 de marzo del 2023	

			<p>facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p> <p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de seguridad, brindar seguridad, orden y tranquilidad, respaldar la armonía, orden y seguridad de la vecindad, orientar al ciudadano cuando requiera información de algún tipo.</p>
	N° 428-2023-MPSAP/GM	Del 03 de abril al 30 de abril del 2023	

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS DE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
A.F.Q.P.	N° 408-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	<p>a) Prestación Personal: En la cláusula cuarta se evidencia que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que preste sus servicios como AGENTE SERENO para el patrullaje municipal, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p>
	N° 635-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	<p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. En la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar informes escritos y verbales concernientes al servicio.</p>
	N° 824-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	<p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de seguridad, brindar seguridad, orden y tranquilidad, respaldar la armonía, orden y seguridad de la comuna local.</p>

Fuente: Elaboración propia

Tabla 5

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS DE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
C.F.O.M.	N° 114-2023-MPSAP/GM	Del 11 de enero al 28 de febrero del 2023	<p>a) Prestación Personal: En la cláusula cuarta se evidencia que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que preste sus servicios como AGENTE SERENO para el patrullaje municipal, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. En la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar informes escritos y verbales concernientes al servicio.</p> <p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de seguridad, brindar seguridad, orden y tranquilidad, respaldar la armonía, orden y seguridad de la comuna local.</p>
	N° 220-2023-MPSAP/GM	Del 07 al 31 de marzo del 2023	
	N° 414-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	
	N° 650-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	
	N° 810-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	

Fuente: Elaboración propia

Tabla 6

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS DE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
E.J.C.C.	N° 412-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	<p>a) Prestación Personal: En la cláusula cuarta se evidencia que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que preste sus servicios como AGENTE SERENO para el patrullaje municipal, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p>
	N° 638-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	<p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual.</p>
	N° 812-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	<p>Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios</p> <p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de seguridad, brindar seguridad, orden y tranquilidad, respaldar la armonía, orden y seguridad de la vecindad, orientar al ciudadano cuando requiera información de algún tipo.</p>

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS DE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
G.A.F.T.	N° 240-2023-MPSAP/GM	Del 07 al 31 de marzo del 2023	<p>a) Prestación Personal: En la cláusula cuarta se evidencia que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que preste sus servicios como AGENTE SERENO para el patrullaje municipal, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p>
	N° 420-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	
	N° 630-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	

	N° 818-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	<p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de seguridad, brindar seguridad, orden y tranquilidad, respaldar la armonía, orden y seguridad de la comuna local.</p>
--	----------------------	--------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia

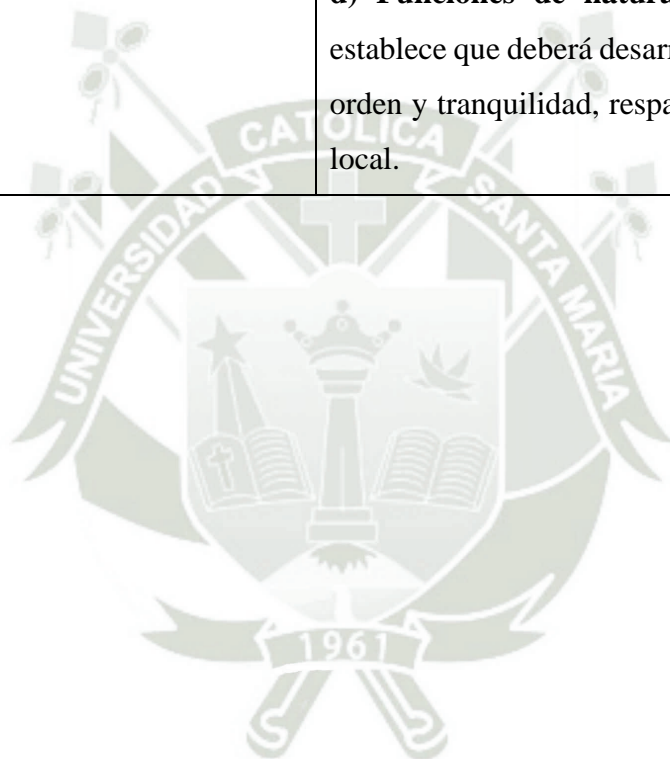


Tabla 8

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS DE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
L.W.C.C.	N° 409-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	<p>a) Prestación Personal: En la cláusula cuarta se evidencia que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que preste sus servicios como AGENTE SERENO para el patrullaje municipal, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p> <p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de seguridad, brindar seguridad, orden y tranquilidad, respaldar la armonía, orden y seguridad de la comuna local, guiar al ciudadano cuando requiera información.</p>
	N° 643-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	
	N° 813-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	

Fuente: Elaboración propia

Tabla 9

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS DE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
M.A.R.Q.	N° 118-2023-MPSAP/GM	Del 11 de enero al 28 de febrero del 2023	<p>a) Prestación Personal: En la cláusula cuarta se evidencia que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que preste sus servicios como AGENTE SERENO para el patrullaje municipal, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p>
	N° 222-2023-MPSAP/GM	Del 07 al 31 de marzo del 2023	<p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p>
	N° 407-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	<p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p>
	N° 631-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	<p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de seguridad, brindar seguridad, orden y</p>

	N° 811-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	tranquilidad, respaldar la armonía, orden y seguridad de la comuna local, guiar al ciudadano cuando requiera información.
--	----------------------	--------------------------------	---

Fuente: Elaboración propia



Tabla 10

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS DE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
M.J.O.C.	N° 106-2023-MPSAP/GM	Del 11 de enero al 28 de febrero del 2023	<p>a) Prestación Personal: En la cláusula cuarta se evidencia que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que preste sus servicios como AGENTE SERENO para el patrullaje municipal, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p>
	N° 228-2023-MPSAP/GM	Del 07 al 31 de marzo del 2023	
	N° 419-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	
	N° 640-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	

	N° 821-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	<p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de seguridad, brindar seguridad, orden y tranquilidad, respaldar la armonía, orden y seguridad de la comuna local, guiar al ciudadano cuando requiera información.</p>
--	----------------------	--------------------------------	--

Fuente: Elaboración Propia

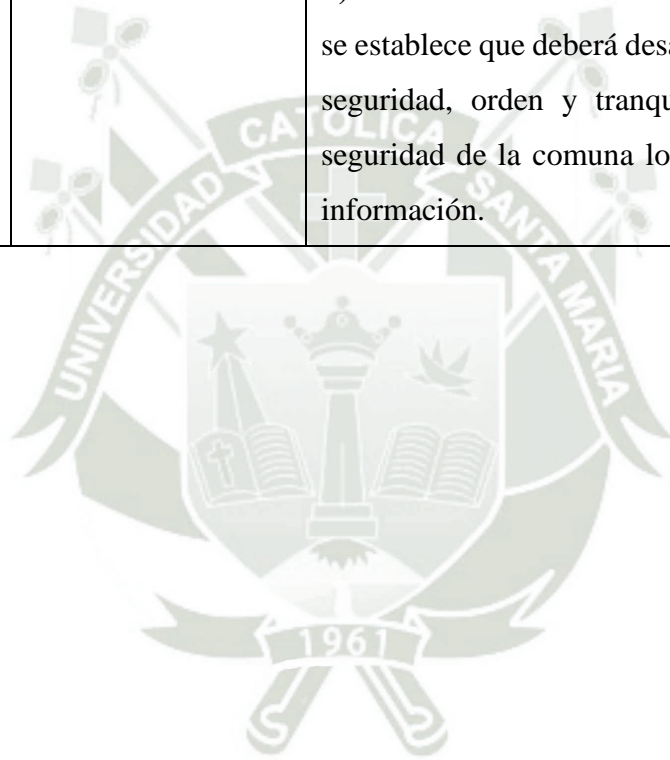


Tabla 11

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS DE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
N.M.M.C.	N° 226-2023-MPSAP/GM	Del 07 al 31 de marzo del 2023	<p>a) Prestación Personal: En la cláusula cuarta se evidencia que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que preste sus servicios como AGENTE SERENO para el patrullaje municipal, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p> <p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de seguridad, brindar seguridad, orden y tranquilidad, garantizar la tranquilidad, orden, seguridad y moralidad pública</p>
	N° 418-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	
	N° 641-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	
	N° 825-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	

			del vecindario, orientar al ciudadano cuando requiera información de algún tipo.
--	--	--	--

Fuente: Elaboración Propia



Tabla 12

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS DE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
P.C.L.	N° 089-2023-MPSAP/GM	Del 11 de enero al 28 de febrero del 2023	<p>a) Prestación Personal: En la cláusula cuarta se evidencia que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que preste sus servicios como AGENTE SERENO para el patrullaje municipal, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p> <p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de seguridad, brindar</p>
	N° 236-2023-MPSAP/GM	Del 07 al 31 de marzo del 2023	
	N° 406-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	
	N° 689-2023-MPSAP/GM	Del 05 al 31 de mayo del 2023	
	N° 804-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	

			seguridad, orden y tranquilidad, respaldar la armonía, orden y seguridad de la comuna local, guiar al ciudadano cuando requiera información.
--	--	--	--

Fuente: Elaboración Propia



Tabla 13

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS DE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
R.J.J.L.	N° 117-2023-MPSAP/GM	Del 11 de enero al 28 de febrero del 2023	<p>a) Prestación Personal: En la cláusula cuarta se evidencia que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que preste sus servicios como AGENTE SERENO para el patrullaje municipal, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p>
	N° 227-2023-MPSAP/GM	Del 07 al 31 de marzo del 2023	
	N° 423-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	<p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p>
	N° 633-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	
	N° 826-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	<p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de seguridad, brindar seguridad, orden y tranquilidad, respaldar la armonía, orden y seguridad de la comuna local, guiar al ciudadano cuando requiera información.</p>

Fuente: Elaboración Propia

Tabla 14

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS DE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
V.H.C.	N° 111-2023- MPSAP/GM	Del 11 de enero al 28 de febrero del 2023	<p>a) Prestación Personal: En la cláusula cuarta se evidencia que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que preste sus servicios como AGENTE SERENO para el patrullaje municipal, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p>
	N° 224-2023- MPSAP/GM	Del 07 al 31 de marzo del 2023	
	N° 415-2023- MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	

	N° 634-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	<p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de seguridad, brindar seguridad, orden y tranquilidad, respaldar la armonía, orden y seguridad de la comuna local, guiar al ciudadano cuando requiera información.</p>
--	----------------------	-------------------------------	--

Fuente: Elaboración Propia

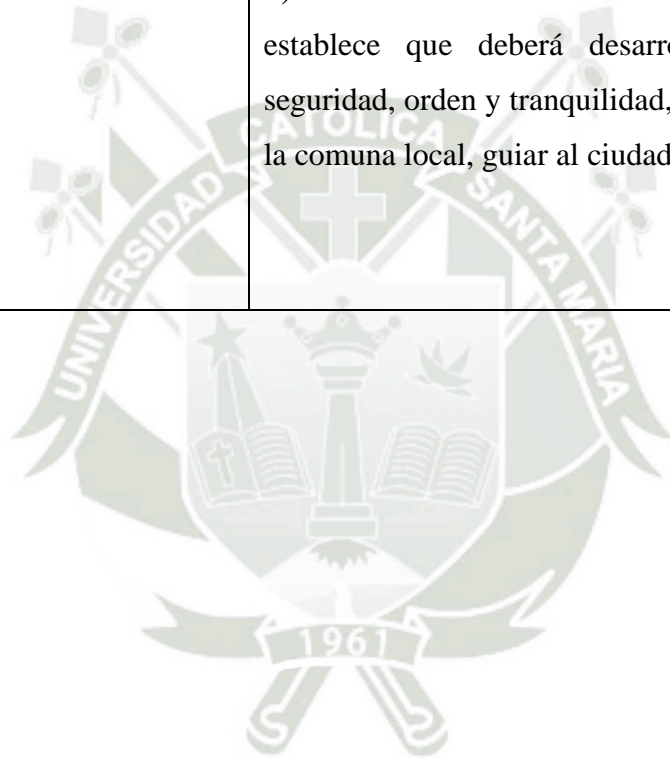


Tabla 15

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS QUE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
V.S.C.C.	N° 411-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	<p>a) Prestación Personal: En la cláusula cuarta se evidencia que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que preste sus servicios como AGENTE SERENO para el patrullaje municipal, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p> <p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de seguridad, brindar seguridad, orden y tranquilidad, respaldar la armonía, orden y seguridad de la comuna local, guiar al ciudadano cuando requiera información.</p>
	N° 632-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	
	N° 827-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	

Fuente: Elaboración Propia

2. En relación a los locadores que laboraron como auxiliar de limpieza

Tabla 16

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS QUE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
A.H.H.	N° 074-2023-MPSAP/GM	Del 09 de enero al 28 de febrero del 2023	<p>a) Prestación Personal: Se aprecia en la cláusula cuarta que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador con la finalidad de que brinde sus servicios como AUXILIAR DE LIMPIEZA PUBLICA, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p> <p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de servicios de limpieza.</p>
	N° 268-2023-MPSAP/GM	Del 08 al 31 de marzo del 2023	
	N° 434-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	
	N° 609-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	
	N° 784-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	

Fuente: Elaboración Propia

Tabla 17

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS QUE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
C.F.C.	N° 077-2023-MPSAP/GM	Del 09 de enero al 28 de febrero del 2023	<p>a) Prestación Personal: Se aprecia en la cláusula cuarta que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que preste sus servicios como PERSONAL AUXILIAR DE LIMPIEZA PUBLICA, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p> <p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de servicios de limpieza.</p>
	N° 273-2023-MPSAP/GM	Del 08 al 31 de marzo del 2023	
	N° 487-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	
	N° 569-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	
	N° 798-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	

Fuente: Elaboración Propia

Tabla 18

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS QUE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
E.S.G.	N° 276-2023-MPSAP/GM	Del 08 al 31 de marzo del 2023	<p>a) Prestación Personal: Se aprecia en la cláusula cuarta que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador con la finalidad de que brinde sus servicios como PERSONAL DE LIMPIEZA, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p> <p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de servicios de limpieza.</p>
	N° 446-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	
	N° 604-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	
	N° 782-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	

Fuente: Elaboración Propia

Tabla 19

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS QUE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
G.L.Q.	N° 431-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	<p>a) Prestación Personal: Se aprecia en la cláusula cuarta que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador con la finalidad de que brinde sus servicios como AUXILIAR DE LIMPIEZA PUBLICA, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p>
	N° 600-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	<p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p>
	N° 790-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	<p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de servicios de limpieza.</p>

Fuente: Elaboración Propia

Tabla 20

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS QUE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
H.M.C.	N° 401-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	<p>a) Prestación Personal: Se aprecia en la cláusula cuarta que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que ejerza funciones como AUXILIAR DE LIMPIEZA PUBLICA, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p> <p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de servicios de limpieza, actividades que se ha evidenciado que se encuentran plenamente</p>
	N° 596-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	
	N° 796-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	

			enmarcadas dentro del Manual de Organización y Funciones de la entidad municipal.
--	--	--	---

Fuente: Elaboración Propia



Tabla 21

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS QUE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
J.C.Q.	N° 436-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	<p>a) Prestación Personal: Se aprecia en la cláusula cuarta que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que ejerza funciones como AUXILIAR DE LIMPIEZA PUBLICA, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p> <p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de servicios de limpieza.</p>
	N° 603-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de mayo del 2023	
	N° 792-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	

Fuente: Elaboración Propia

Tabla 22

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS QUE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
L.C.R.	N° 447-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	<p>a) Prestación Personal: Se aprecia en la cláusula cuarta que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que brinde sus servicios como AUXILIAR DE LIMPIEZA PUBLICA, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p> <p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de servicios de limpieza.</p>
	N° 597-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	
	N° 785-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	

Fuente: Elaboración Propia

Tabla 23

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS QUE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
M.L.M.V.	N° 297-2023-MPSAP/GM	Del 08 al 31 de marzo del 2023	<p>a) Prestación Personal: Se aprecia en la cláusula cuarta que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador con la finalidad de proporcionar sus servicios como AUXILIAR DE LIMPIEZA PUBLICA, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p> <p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de servicios de limpieza.</p>
	N° 449-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	
	N° 601-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	
	N° 787-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	

Fuente: Elaboración Propia

Tabla 24

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS QUE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
P.B.C.	N° 064-2023-MPSAP/GM	Del 09 de enero al 28 de febrero del 2023	<p>a) Prestación Personal: Se aprecia en la cláusula cuarta que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que ejerza funciones como PERSONAL DE LIMPIEZA, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p> <p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p>
	N° 272-2023-MPSAP/GM	Del 08 al 31 de marzo del 2023	
	N° 402-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	
	N° 606-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	
	N° 793-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	

			d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de servicios de limpieza.
--	--	--	--

Fuente: Elaboración Propia



Tabla 25

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS QUE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
R.M.Q.A.	N° 078-2023-MPSAP/GM	Del 09 de enero al 28 de febrero del 2023	<p>a) Prestación Personal: Se aprecia en la cláusula cuarta que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que preste sus servicios como AUXILIAR DE LIMPIEZA PUBLICA de la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p>
	N° 269-2023-MPSAP/GM	Del 08 al 31 de marzo del 2023	
	N° 445-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	
	N° 608-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	
	N° 797-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	

			<p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de servicios de limpieza.</p>
--	--	--	---

Fuente: Elaboración Propia



Tabla 26

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS QUE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
R.M.M.	N° 432-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	<p>a) Prestación Personal: Se aprecia en la cláusula cuarta que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que brinde su mano de obra como AUXILIAR DE LIMPIEZA PUBLICA, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p> <p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p>
	N° 599-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	
	N° 783-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 30 de junio del 2023	

			d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de servicios de limpieza.
--	--	--	--

Fuente: Elaboración Propia



Tabla 27

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS QUE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
V.Q.M.	N° 486-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	<p>a) Prestación Personal: Se aprecia en la cláusula cuarta que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que brinde sus servicios como AUXILIAR DE LIMPIEZA PUBLICA, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p> <p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p>
	N° 598-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	
	N° 788-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	

			d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de servicios de limpieza.
--	--	--	--

Fuente: Elaboración Propia



3. En relación al locador que laboró como jardinero

Tabla 28

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS QUE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
J.A.H.M.	N° 161-2023-MPSAP/GM	Del 01 al 28 de febrero del 2023	<p>a) Prestación Personal: Se aprecia en la cláusula cuarta que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que preste sus servicios como AUXILIAR DE JARDINERIA de la División de Limpieza Pública, Parques y Jardines, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p> <p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00</p>
	N° 288-2023-MPSAP/GM	Del 08 al 31 de marzo del 2023	
	N° 444-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	
	N° 622-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	
	N° 859-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	

			d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar actividades de servicios de jardinería.
--	--	--	--



4. En relación al locador que laboró como conductor

Tabla 29

INICIALES DEL TRABAJADOR	NÚMERO DE CONTRATO	PERIODO DE CONTRATACIÓN	ELEMENTOS QUE EVIDENCIAN VÍNCULO LABORAL
S.Q.O.	N° 127-2023-MPSAP/GM	Del 11 de enero al 28 de febrero del 2023	<p>a) Prestación Personal: Se aprecia en la cláusula cuarta que el presente contrato tiene por objeto contratar los servicios del locador para que preste sus servicios como CONDUCTOR de Carro Compactador de la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina, no determinándose que los servicios puedan ser prestados por tercera persona ajena al contrato, lo que evidencia que la prestación es personal.</p> <p>b) Subordinación: En la cláusula sexta se determina que previo al pago se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes</p>
	N° 296-2023-MPSAP/GM	Del 08 al 31 de marzo del 2023	
	N° 438-2023-MPSAP/GM	Del 03 al 30 de abril del 2023	
	N° 614-2023-MPSAP/GM	Del 04 al 31 de mayo del 2023	

	N° 799-2023-MPSAP/GM	Del 02 al 30 de junio del 2023	<p>escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas</p> <p>c) Remuneración: En la cláusula sexta taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,500.00</p> <p>d) Funciones de naturaleza permanente: En la cláusula séptima se establece que deberá desarrollar las siguientes funciones: conducir el vehículo que le sea encomendado bajo responsabilidad, atender la limpieza y chequeo diario de kilometraje, combustible, agua, aceite, batería, llantas, frenos, llevar el control y llenado correcta de la bitácora del vehículo que le sea asignado en cada comisión de trabajo, mantener el perfecto funcionamiento y operatividad de la unidad vehicular asignada.</p>
--	----------------------	--------------------------------	---

Fuente: Elaboración propia

5. Análisis de los criterios jurisdiccionales del Distrito Judicial de Puno

Para ahondar más en la problemática materia de investigación, se ha realizado un análisis jurídico de los criterios emitidos por los órganos jurisdiccionales especializados del Distrito Judicial de Puno, para identificar los criterios legales y jurisprudenciales que permitan determinar e identificar cuando nos encontramos frente a una desnaturalización de contratos de locación de servicios de obreros municipales, lo que es de suma importancia por diversas razones, especialmente en el marco de la desnaturalización de este tipo de contrato en la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina. A continuación, se detallan los aspectos clave que justifican esta necesidad, ya que la apreciación y puesta en práctica de la normativa laboral, denota que los tribunales especializados de la Corte Superior de Justicia de Puno son responsables de interpretar y aplicar las normas laborales en casos concretos. Sus criterios jurisprudenciales ofrecen una guía sobre cómo se deben entender y aplicar las leyes relacionadas con la contratación de personal en las entidades públicas, incluyendo la distinción entre contratos civiles y laborales. Un análisis de estos criterios permite comprender cómo los tribunales locales abordan casos similares y qué principios aplican en situaciones de desnaturalización de contratos.

Asimismo, los fallos emitidos por los despachos judiciales especializados en el Distrito Judicial de Puno contribuyen a la formación de jurisprudencia y precedentes judiciales que son relevantes para casos futuros en la misma jurisdicción. Estos precedentes proporcionan seguridad jurídica y coherencia en la ejecución de los dispositivos legales, permitiendo que las entidades públicas y los trabajadores conozcan las consecuencias legales de sus acciones y decisiones.

Es por ello por lo que, el análisis de los criterios judiciales permite identificar cómo los tribunales protegen los derechos laborales de los trabajadores afectados por la desnaturalización de contratos, para lo cual se presenta la siguiente tabla como aporte.

Tabla N° 30

N°	Órgano Jurisdiccional	Número de Expediente	Materia	Decisión del órgano Jurisdiccional	Fundamentos relevantes de la Sentencia	Aporte para la Tesis
1	1° Juzgado de Trabajo Zona Norte – Sede Juliaca	00331-2023-0-2111-JR-LA-01	Invalidez de CAS	FUNDADA la demanda, se ordena reposición de trabajador como AUXILIAR DE SEGURIDAD CIUDADANA bajo el régimen 728.	<p>a) Analizando las actividades del demandante se puede determinar que éstas se correspondían actividades donde predomina la labor física, por tanto, podemos señalar que el demandante tenía la calidad de obrero, asimismo no podemos afirmar que el demandante se encontrara en la carrera administrativa pues no aparece de autos que exista un puesto superior que le permita el ascenso en su puesto.</p> <p>b) El demandante no sólo tiene la calidad de obrero, sino también está supeditado al régimen de la actividad privada por precepto normativo y conforme a la</p>	<p>- Que, para determinar que un trabajador tenga la calidad de obrero municipal, debe determinarse que las actividades y funciones que ejercía son predominantemente físicas.</p> <p>- Se determina que al obrero municipal le corresponde encontrarse bajo el amparo del régimen de</p>

					<p>Casación Laboral N° 7945-2014-CUSCO, el mismo que resulta un precedente de obligatorio cumplimiento; consecuentemente, los contratos CAS suscritos entre las partes adolecen de invalidez por haber infringido normas imperativas de orden público, que textualmente señalan que los obreros municipales, su régimen laboral les corresponde el régimen privado del Decreto Legislativo 728.</p> <p>c) El accionante ha superado largamente el periodo prueba exigido por la norma, quedando protegido de un despido arbitrario.</p>	<p>la actividad privada por mandato legal, siendo que no pueden ser contratados bajo ningún otro régimen y/o modalidad.</p> <p>- Si el trabajador supera el periodo de prueba de 03 meses, su derecho a la estabilidad laboral queda amparado frente al despido arbitrario.</p>
2	2° Juzgado de Trabajo Zona Norte – Sede Juliaca	00233-2023-0-2111-JR-LA-01	Invalidez de contratos verbales	Se resolvió declarar INFUNDADA la demanda.	<p>a) Existe una insuficiencia probatoria, por cuanto no existe documento correspondiente a dicho periodo que acredite la relación laboral, en consecuencia, no se logra acreditar la</p>	<p>- Es necesario acreditar los periodos que se alegan haber laborado como obrero municipal y que las</p>

					continuidad de la relación laboral en este periodo demandado, y que, si bien se tiene la solicitud de Constancia Laboral, así como la solicitud de Constatación Policial de despido incausado, debemos entender que son declaraciones unilaterales, que no acreditan un vínculo laboral.	Constancias Laborales y Constataciones Policiales constituyen medios probatorios unilaterales que no generan convicción en el Juez.
3	2° Juzgado de Trabajo Zona Norte – Sede Juliaca	00131-2023-0-2111-JR-LA-01	Desnaturalización de contrato a plazo fijo	FUNDADA la demanda laboral, se ordena reposición de demandante como AGENTE SERENO CONDUCTOR , bajo los alcances del régimen privado.	<p>a) No aparece como causa objetiva de contratación, que justifique la contratación temporal del accionante con la finalidad de efectuar funciones relacionadas a la seguridad ciudadana, como es el que corresponde al Agente Sereno, consignada en el propio contrato.</p> <p>b) No se advierte la presencia de una falta grave que ampare el despido de la demandante, conforme se persuade de la</p>	- Se destaca que, el trabajador obrero municipal, una vez alcanzado la protección frente al despido arbitrario, no puede ser pasible de ser despedido arbitrariamente.

					<p>Constatación Policial, pues el Sub Gerente de Recursos Humanos de la Municipalidad, hizo saber que el demandante no tiene vínculo laboral, por haberse vencido su contrato de trabajo el 31 de diciembre del 2022, con lo que claramente se demuestra que no tuvo acceso al centro de trabajo, aquél 03 de enero del 2023, lo que denota la ausencia de procedimiento establecido por ley para el despido justificado.</p>	
4	1° Juzgado de Trabajo Zona Norte – Sede Juliaca	00235-2023-0-2111-JR-LA-01	Invalidez de contratos CAS	FUNDADA la demanda sobre reposición, ordenando su reposición en el cargo de OBRERO MECANICO	<p>a) Se aprecia que el demandante laboraba en un taller de vehículos armando y desarmando los mismos; evidenciándose que las funciones que ejercía el demandante eran eminentemente manuales; asimismo, el hecho que el demandante sea un obrero mecánico no ha sido cuestionado por la parte demandada</p>	- Se ratifica el criterio asumido por el Órgano Jurisdiccional, puesto que las actividades que se desarrollan deben ser predominantemente físicas.

					<p>b) Son obreros todos los empleados que efectúan funciones en las que prevalece el trabajo físico, el contacto con las materias primas y con las herramientas de producción. Por tanto, analizando las actividades de la demandante se puede determinar que éstas se correspondían actividades donde predomina la labor física, por tanto, podemos señalar que el demandante tenía la calidad de obrera; máxime, que la calidad de obrero del demandante tampoco es un hecho controvertido, como se ha señalado anteriormente.</p>	
5	2° Juzgado de Trabajo Zona Norte – Sede Juliaca	00134-2023-0-2111-JR-LA-01	Desnaturalización de contrato	Se declaró FUNDADA en parte demanda laboral, ordenándose la reposición del demandante como OBRERO en la Sub-	a) Es pertinente distinguir a un empleado de un obrero municipal, por cuanto la doctrina refiere que un OBRERO realiza tareas operativas o manuales, mientras que un EMPLEADO lleva a cabo tareas intelectuales o de oficina, lo que implica	- Se sigue el mismo razonamiento, respecto a que los obreros municipales efectúan tareas operativas o manuales,

				Gerencia de Obras Públicas.	cierto grado de calificación en comparación con el primero. b) Es evidente que las responsabilidades del recurrente eran las de un Obrero Municipal, ya que no se advierte que haya realizado tareas predominantemente intelectuales o administrativas, sino principalmente manuales; teniendo en cuenta ello, corresponde establecer que las funciones que el accionante ejerció corresponden a las de un OBRERO MUNICIPAL.	y no predominantemente intelectuales o administrativas.
6	2° Juzgado de Trabajo Zona Norte – Sede Juliaca	00127-2023-0-2111-JR-LA-01	Desnaturalización de Contratos de Locación de Servicios	FUNDADA la demanda laboral, reconociéndose al accionante como obrero a plazo indeterminado bajo el régimen del D.L. 728, y ordenándose su reposición como	a) Se hace necesario precisar que los requisitos primordiales de un contrato de naturaleza laboral son la prestación personal de servicios, la remuneración y particularmente el elemento de subordinación, que sirven como distinción de un contrato civil o mercantil, y que en ausencia de	- Para evidenciar la existencia de una relación laboral, debe existir una prestación personal, subordinación y una remuneración, elementos que se

			<p>AGENTE SERENO – COORDINADOR DE GRUPO DE SUB-GERENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA DE LA MDSM.</p>	<p>manifestaciones concretas y claras de la subordinación, existen otros indicios de laboralidad, que posibilitan diferenciar este contrato de otros de distinta naturaleza, por lo que la función de estos rasgos, llamados requisitos elementales del contrato es la de contribuir a evidenciar la existencia de un vínculo de trabajo.</p> <p>b) El Tribunal Constitucional identifica los siguientes indicios que revelan un vínculo laboral: i) Fiscalización sobre la prestación desarrollada o la forma de su ejecución; ii) Inclusión del accionante en la estructura de la entidad; iii) La prestación fue realizada dentro de un horario claramente definido; iv) La prestación tuvo una duración y una continuidad; v) La proporción de insumos, materiales e implementos al</p>	<p>manifiestan a través de rasgos de laboralidad.</p>
--	--	--	---	--	---

					accionante para brindar el servicio; vi) Pago de remuneración al demandante.	
7	1° Juzgado de Trabajo Zona Norte – Sede Juliaca	00129-2023-0-2111-JR-LA-01	Acción Contenciosa Administrativa	IMPROCEDENTE la demanda	a) Debe tomarse en cuenta que esta Ley N° 31131 es para los empleados públicos y el demandante por tratarse de obrera Municipal no puede ampararse bajo los efectos de esta ley, pues el régimen aplicable a los obreros, como se ha indicado anteriormente es el régimen privado del Decreto Legislativo 728; que siendo ello así, no es procedente solicitar su reincorporación por intermedio del proceso contencioso administrativo, sino más bien a través del proceso laboral regido por la Nueva Ley Procesal Laboral 29497.	- Se ratifica que los Obreros Municipales se encuentran regidos bajo el D.L. 728.

8	2° Juzgado de Trabajo Zona Norte – Sede Juliaca	00143-2023-0-2111-JR-LA-01	Desnaturaliza ción de contrato de locación de servicios	FUNDADA en parte la demanda laboral, reconociendo al accionante como AGENTE SERENO con contrato a plazo indeterminado.	<p>a) Se vislumbra que el requisito esencial del contrato de naturaleza laboral que permite distinguirlo de otra clase de contratos, es la subordinación, el cual viene a ser como la facultad legal existente entre el empleador y el trabajador, a través del cual el primero brinda su trabajo al segundo y le otorga el poder de dirigirla; siendo el acatamiento y la dirección aspectos que se encuentran determinados en la capacidad del empleador de comandar, supervisar y sancionar al trabajador y en la actitud del trabajador de cumplir las instrucciones establecidas por su empleador.</p> <p>b) Queda acreditado la prestación personal de servicios, teniendo en cuenta además la presunción de laboralidad que establece el artículo 23.2 de la Nueva</p>	- Se vuelve a resaltar la relevancia de evidenciar los requisitos de todo contrato laboral, la prestación personal del servicio, la subordinación y la remuneración.
---	---	----------------------------	---	---	---	--

					Ley Procesal del Trabajo, que establece que cuando queda acreditada la prestación personal del servicio brindado, aplica la presunción de la existencia de una relación laboral de carácter indeterminado, salvo que existe prueba que acredite lo contrario.”	
9	1° Juzgado de Trabajo Zona Norte – Sede Juliaca	00149-2023-0-2111-JR-LA-01	Reconocimiento de Derechos Laborales	FUNDADA EN PARTE la demanda, reconociéndose que el accionante ha brindado servicios para la Entidad demandada, sujeto a una relación de trabajo temporal adscrito al régimen 728 como trabajador obrero OPERARIO .	a) Conforme a los medios probatorios admitidos, se verifica la existencia de comprobantes de pago de la demandante por el periodo comprendido entre mayo de 2020 hasta octubre de 2022, asimismo, se observa los informes de labores realizadas del demandante dirigidas al Jefe de la Unidad de Recursos Humanos que datan de los periodos: mayo de 2020, julio de 2020 hasta abril de 2021, junio hasta noviembre de 2021 y de enero hasta diciembre 2022; asimismo se cuenta con	- Se reafirma la relevancia de probar la existencia de los requisitos de todo contrato laboral, la prestación personal del servicio, la subordinación y la remuneración.

				<p>los certificados de trabajo los cuales se encuentran debidamente suscritos por el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos de la Municipalidad demandada, documentos que acreditan con suficiencia que la accionante tuvo una relación laboral con la entidad demandada desde mayo de 2020 hasta diciembre de 2022, por tanto, el vínculo contractual queda definido.</p> <p>b) Para evidenciar la existencia de una relación laboral, se deben cumplir con tres presupuestos que prevé la norma citada que son: Prestación Personal, Remuneración y Subordinación.</p>
--	--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia

Conforme a los contratos de locación de servicios materia de investigación, los instrumentos de gestión de la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina y en concordancia con los criterios asumidos por los tribunales del Distrito Judicial de Puno, aplicando el principio de primacía de la realidad, encontramos primigeniamente que, de la redacción de los contratos en su totalidad, en la cláusula segunda, referido a la base legal sobre los cuales se rige dichos contratos, se aprecia que la Entidad establece que se encuentran regidos por la Ley N° 27815 del Código de Ética de la Función Pública y Normas Complementarias (2002), normativa que de acuerdo a lo estipulado por su artículo 1°, es de aplicación para los servidores públicos de las entidad de la Administración Pública, definiendo en su artículo 4° que el servidor público es aquel empleado de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de sus niveles de jerarquía. Entonces, evidentemente si hablamos de este tipo de contrato, no correspondería establecer que un locador de servicios se encuentre sometido a dicha Ley, pues un locador no es un servidor público.

Asimismo, en la misma cláusula segunda de los documentos estudiados, se aprecia que también se establece que dichos contratos se encuentran regulados por la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades (2003), y la referida normativa prevé en su artículo 8 que la Administración se encuentra conformada por funcionarios y servidores públicos, empleados y obreros, los mismos que brindan su trabajo para la entidad. En ese mismo sentido, en el artículo 37° de la referida normativa, regula que los funcionarios y empleados de las Municipalidades se encuentran supeditados al régimen laboral general aplicable a la administración pública, mientras que los obreros brindan sus servicios bajo el régimen laboral privado. En ese entender, resulta incongruente especificar que esta normativa es aplicable para los contratos de locación de servicios, pues un locador no tiene ningún tipo de vínculo laboral con la Entidad, siendo así otro claro indicio de que la Entidad desde el inicio del vínculo, tiene intención de encubrir una relación laboral, evidenciándose que los funcionarios que celebran y autorizan dichos contratos, desconocen totalmente que estas normas solo son aplicables a los servidores públicos, lo que también demuestra que existe una nula revisión y supervisión.

En la cláusula tercera de los mencionados contratos, se fija que las partes contratantes reconocen que los contratos celebrados son de naturaleza civil y se rigen por los artículos 1764°, 1426°, 1428° y 1429° del Código Civil, por lo tanto no se genera en ningún caso una relación de subordinación entre el Locador y la Entidad; no obstante, establecer dicha

cláusula no impide de ninguna manera la aplicación del principio de primacía de la realidad, pues se deben preferir los hechos que ocurren en la realidad antes que las cláusulas establecidas en los referidos contratos

6. Respecto a los contratos suscritos por agentes sereno

Se tiene trece “locadores” que han brindado sus servicios bajo la denominación de “agente sereno”, estableciéndose en la cláusula séptima que deberán prestar los siguientes servicios: desarrollo de actividades de seguridad y complementarias conforme al marco normativo vigente, brindar seguridad, orden y tranquilidad, asegurar la paz, orden, protección e integridad de la comuna local, guiar al administrado cuando necesite algún tipo de información y otras responsabilidades dispuestas por su jefe inmediato. Haciendo una comparativa con el manual de organización y funciones, revelamos que estas funciones encomendadas se encuentran estrechamente vinculadas a las funciones que cumple un auxiliar en seguridad y serenazgo (denominación dada por el instrumento de gestión), por lo que podemos determinar que el cargo de agente sereno en realidad **cumple labores de naturaleza permanente**, puesto que forma parte de la estructura interna de la municipalidad.

En la cuarta cláusula se evidencia que los contratos tienen por objeto contratar los servicios del locador para que preste sus servicios como agente sereno para el patrullaje municipal, y estando a que este cargo cumple funciones de naturaleza permanente, convierte a que dichas **prestaciones sean de naturaleza personal**.

En la cláusula sexta se determina que previo al pago de la contraprestación se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. En la cláusula séptima se señala taxativamente que el jefe inmediato tiene la facultad de asignar otras funciones, y solo un trabajador podría estar supeditado a las funciones que le asigna su superior, lo que no ocurre con un locador, por cuanto no se encuentra subordinado a un Superior Inmediato. Aunado a ello, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas. Todos estos indicios demuestran que el locador en realidad **se encuentra bajo la subordinación** de un jefe inmediato. En efecto, se aprecia a todas luces que los locadores se encuentran bajo la dirección de un jefe inmediato conforme al artículo 42° del D.L. N° 728, el cual posee facultades para asegurar que el subordinado cumpla sus funciones encomendadas de manera efectiva.

Así mismo, en la cláusula sexta, taxativamente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00, monto que dicho sea de paso es constante, es decir, un mismo monto todos los meses. Respecto a este punto, podría alegarse que puede tratarse de un error material; sin embargo, se evidencia sin excepción alguna que, en absolutamente en todos los contratos celebrados por los agentes sereno, se consigna el mismo término. Entonces, el monto establecido como contraprestación en realidad se trata de una remuneración, pues es la totalidad de lo que percibe el obrero municipal por sus servicios prestados, ello de conformidad con lo regulado en el artículo 39° del D.L. N° 728.

Se evidencia que todos los agentes serenos, unos más que otros, superan el periodo de prueba de tres meses que establece el artículo 43° del D.L. N° 728, por lo tanto, han alcanzado el derecho a la estabilidad laboral.

7. Respecto a los contratos suscritos por personal de limpieza

Se tiene doce “locadores” que han brindado sus servicios bajo las denominaciones de “auxiliar de limpieza pública” y “personal de limpieza”, estableciéndose en la cláusula séptima que deberán prestar los siguientes servicios: programar actividades de los servicios de limpieza. efectuando el contraste con el manual de organización y funciones, apreciamos que esta función se encuentra directamente vinculada a las funciones que cumple un auxiliar IV de limpieza (denominación otorgada por el instrumento de gestión), por ende, podemos determinar que el puesto de “auxiliar de limpieza pública” y “personal de limpieza” en realidad **cumple labores de naturaleza permanente**, puesto que forma parte de la estructura orgánica de la Municipalidad.

en la cláusula cuarta se evidencia que los contratos tienen por objeto contratar los servicios del locador para que brinde sus servicios como auxiliar de limpieza pública o personal de limpieza, y estando a que este cargo cumple funciones de naturaleza permanente, convierte a que dichas **prestaciones sean de naturaleza personal**.

De igual forma, en la cláusula sexta, queda establecido que previo al pago de la retribución se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas, lo que evidencia una **subordinación a un jefe inmediato**.

Por otro lado, en la cláusula sexta, literalmente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00, monto que es constante, durante todos los meses. Entonces, el monto determinado como contraprestación en realidad se trata de una remuneración, pues es la totalidad de lo que percibe el obrero municipal por sus servicios prestados, ello de conformidad con lo establecido en el artículo 39° del D.L. N° 728.

Se evidencia que todos los auxiliares de limpieza superan el periodo de prueba de tres meses que establece el artículo 43° del D.L. N° 728, por lo tanto, han alcanzado el derecho a la estabilidad laboral.

8. Respecto a los contratos suscritos por personal de jardinería

Se tiene un “locador” que ha brindado sus servicios bajo la denominación de “auxiliar de jardinería”, pactándose en la cláusula séptima que deberán prestar los siguientes servicios: programar actividades de los servicios de jardinería. realizando una comparativa con el manual de organización y funciones, apreciamos que esta función se encuentra directamente vinculada a las funciones que cumple un técnico jardinería I (denominación otorgada por el instrumento de gestión), por lo que podemos determinar que el cargo de “auxiliar de jardinería” en realidad **cumple labores de naturaleza permanente**, puesto que forma parte inherente de la estructura orgánica de la Municipalidad.

En la cláusula cuarta se evidencia que los contratos tienen por objeto contratar los servicios del locador para que preste sus servicios como técnico jardinería I, y estando a que este cargo cumple funciones de naturaleza permanente, convierte a que dichas **prestaciones sean de naturaleza personal.**

Por su parte, en la cláusula sexta, queda establecido que previo al pago de la retribución se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas, lo que evidencia una **subordinación a un jefe inmediato.**

Por otro lado, en la cláusula sexta, literalmente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,100.00, monto que es constante, durante todos los meses. Entonces, el monto determinado como contraprestación en realidad se trata de una remuneración, pues es la totalidad de lo que percibe el obrero municipal por sus servicios prestados, ello de conformidad con lo establecido en el artículo 39° del D.L. N° 728.

Finalmente, se evidencia que auxiliar de jardinería supera el periodo de prueba de tres meses que establece el artículo 43° del D.L. N° 728, por lo tanto, han alcanzado el derecho a la estabilidad laboral.

9. Respecto a los contratos suscritos por personal conductor

Se tiene un “locador” que han brindado sus servicios bajo la denominación de “conductor de carro compactador”, pactándose en la cláusula séptima que deberán prestar los siguientes servicios: conducir el vehículo que le sea encomendado bajo responsabilidad y atender la limpieza y chequeo diario de kilometraje, combustible, agua, aceite, batería, llantas, frenos, etc., llevar el control y llenado de la bitácora del vehículo que le sea asignado en cada comisión de trabajo, mantenerse al tanto de los procedimientos y reglas requeridos en caso de accidente, trata de capacitarse en primeros auxilios para casos de emergencia, mantener el perfecto funcionamiento y operatividad de la unidad vehicular asignada. realizando una comparativa con el manual de organización y funciones, apreciamos que esta función se encuentra directamente vinculada a las funciones que cumple un chofer recolector (denominación otorgada por el instrumento de gestión), por lo que podemos determinar que el cargo de “conductor de carro compactador” en realidad **cumple labores de naturaleza permanente**, puesto que forma parte de la estructura orgánica de la entidad.

En la cláusula cuarta se evidencia que los contratos tienen por objeto contratar los servicios del locador para que preste sus servicios como conductor de carro compactador, y estando a que este cargo cumple funciones de naturaleza permanente, convierte a que dichas **prestaciones sean de naturaleza personal**.

Por su parte, en la cláusula sexta, queda establecido que previo al pago de la retribución se debe presentar un informe de las tareas desarrolladas de manera mensual. Así mismo, en la cláusula octava, se precisa que la Municipalidad está facultada para solicitar al locador los informes escritos y verbales necesarios concernientes al servicio y acciones realizadas, lo que evidencia una **subordinación a un jefe inmediato**. Aunado a ello, en la cláusula séptima se estipula que el jefe inmediato tiene la facultad de asignar otras funciones, y solo un trabajador podría estar supeditado a las funciones que le asigna su superior, lo que no ocurre con un locador, por cuanto no se encuentra subordinado a un Superior Inmediato.

Por otro lado, en la cláusula sexta, literalmente se utiliza el término “remuneración” y se fija en el monto de S/ 1,500.00, monto que es constante, durante todos los meses. Entonces, el monto determinado como contraprestación en realidad se trata de una remuneración, pues es el íntegro de lo que percibe el obrero municipal por sus servicios prestados, ello de conformidad con lo establecido en el artículo 39° del D.L. N° 728.

Se evidencia que el conductor de carro compactador supera el periodo de prueba de tres meses que establece el artículo 43° del D.L. N° 728, por lo tanto, han alcanzado el derecho a la estabilidad laboral.

Ahora bien, conforme a los criterios asumidos por los Órganos Jurisdiccionales del Distrito Judicial de Puno, no solo se deben observar la existencia de los requisitos de toda relación laboral, la verificación de las labores de naturaleza permanente y la superación del periodo de prueba de 03 meses, sino también debe de verificarse que efectivamente las funciones que cumplen los locadores son mayoritariamente físicas y/o manuales. En ese entender la propia Corte Suprema ha entendido que un trabajador manual es quien realiza un esfuerzo directo a la herramienta que maneja y/u opera; en el presente caso, las funciones de un agente sereno, de un auxiliar de limpieza, de un conductor de carro compactador, así como de un Jardinero, son cargos donde predominan las actividades manuales, físicas, puesto que se valen de herramientas para cumplir con sus funciones, funciones que dicho sea de paso se encuentran claramente enmarcadas en los propios contratos de locación de servicios y en el Manual de Organización y Funciones.

En efecto, respecto al personal que labora como sereno, la Corte Suprema ha incidido en que el personal encargado de la vigilancia de una comuna local, es aquel cuya función primordial se encuentra enmarcada en la seguridad de las instalaciones públicas, proteger la integridad de la ciudadanía, entre otros, por lo que del contenido de la naturaleza de sus funciones, se evidencia a todas luces que son funciones predominantemente físicas, entrando en la categoría de obrero municipal, conforme al artículo 37° de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades.

En cuanto al personal que labora como auxiliar de limpieza, las funciones que asumen son predominantemente física, por cuanto se vale de herramientas para efectuar la limpieza de las calles de la comuna local, instalaciones de la Municipalidad, entre otros, por lo que también es considerado un obrero municipal supeditado al régimen de la actividad privada.

Por su parte, respecto a las labores que cumple un jardinero, en el mismo sentido, también es considerado como obrero municipal, pues se vale de herramientas para mantener y cuidar el ornato de la comuna municipal, actividades que son predominantemente físicas.

Finalmente, respecto a las labores que cumple un conductor de carro compactador, evidentemente entra a tallar como trabajador de limpieza pública y aunado a ello es conductor de una máquina y para ello requiere esfuerzo físico para manipular dicha máquina y facilitar la limpieza de la comuna local, por consiguiente, también es obrero municipal.

En ese entender, aplicando los criterios legales y jurisprudenciales de los Juzgados Laborales del Distrito Judicial de Puno, se obtiene como resultado que los contratos civiles bajo análisis revelan la existencia de los elementos de un contrato laboral, aunado a los rasgos de laboralidad, las funciones que eminentemente implican esfuerzo físico por sobre el esfuerzo intelectual, así como la superación del periodo de prueba que otorga estabilidad laboral.

En cuanto a los resultados obtenidos sobre los derechos que se estarían vulnerando a causa de la desnaturalización de los contratos mediante el uso indebido de este tipo de contrato, y considerando que se ha obtenido como resultado que los contratos bajo estudio se han vulnerado los siguientes derechos laborales que corresponden al régimen privado que regula del Decreto Legislativo N° 728, los cuales son:

- a) El derecho a una jornada de trabajo que no exceda las ocho horas por día o en todo caso cuarenta y ocho horas a la semana, el derecho al pago de horas extras que obrero municipal pueda realizar fuera de la jornada de trabajo habitual;
- b) El derecho a tener un horario de refrigerio, el cual de ninguna manera puede ser menos de cuarenta y cinco minutos el cual debe armonizar en la medida de lo posible con los horarios de alimentación diarios y comunes como el desayuno, almuerzo y cena;
- c) El derecho a obtener descanso remunerado, como el descanso semanal obligatorio y en días feriados;
- d) El derecho a obtener un descanso vacacional remunerado, correspondiéndole treinta días de descanso vacacional por cada año de servicios prestados a la entidad, el cual es equivalente a una remuneración mensual completa, y en caso

- de no tomar el descanso vacacional, obtengan el derecho a percibir una remuneración mensual completa;
- e) El derecho a percibir beneficios laborales como la gratificación en fiestas patrias y navidad, equivalentes a una remuneración completa, la compensación por tiempo de servicios (CTS), la asignación familiar equivalente al 10% de la remuneración mínima vital, así como el acceso a obtener el seguro vida ley;
 - f) El derecho a obtener un seguro social de salud, el cual deberá ser pagado por la entidad empleadora;
 - g) El derecho a obtener seguridad social en pensiones ya sea dentro del Sistema nacional de pensiones o dentro del Sistema privado de pensiones.

Por otro lado, se tiene como resultado que la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina no ha establecido mecanismos para regularizar la situación laboral de los locadores de servicios, por cuanto es evidente que existe una intención de seguir manteniendo dicha contratación indebida para aminorar costos en la contratación de personal que efectúe labores que corresponden a un obrero municipal.

Dicha ausencia de mecanismos se evidencia incluso en la no actualización de sus instrumentos de gestión, que, hasta la fecha de la presente investigación, datan del año 2013. En efecto, en el caso del Cuadro de Asignación de Personal, no refleja la cantidad de obreros municipales que requiere la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina, para garantizar los servicios de seguridad ciudadana, limpieza y jardinería, pues resulta ilógico que solamente se requiera dos o tres obreros municipales para cada área y dependencia, tanto más si se trata de una Municipalidad Provincial, donde existe mayor población que requiere los servicios antes mencionados, los cuales deben ser asumidos razonablemente por una cantidad determinada de obreros municipales debidamente fijados y actualizados en el Cuadro de Asignación de Personal.

Entonces, dicha falta de interés en actualizar los instrumentos de gestión, como el Cuadro de Asignación de Personal, se ve reflejado a la hora de contratar locadores de servicios para ejercer funciones inherentes de un obrero municipal.

10. Discusión de resultados

En este apartado, importante en toda investigación, debemos resaltar algunas cuestiones fundamentales que se desprendieron del análisis jurídico realizado, denotando que, los

contratos de locación de servicios celebrados por la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina revelan que, en la práctica, estos contratos presentan características propias de una relación laboral subordinada.

Es por ello por lo que de manera detallada procedemos a analizar los objetivos plasmados en la presente investigación relacionándolos con los resultados obtenidos acorde al análisis jurídico en interpretativo de la normativa legal actualizada.

Principalmente y acorde a nuestro objetivo general debemos mencionar que, de la evaluación de los veintisiete “locadores” que prestaron servicios de funciones propias de obreros municipales a la Municipalidad Provincial de Putina, durante el año 2023 revela que, en la práctica, estos contratos presentan características propias de una relación laboral subordinada. Elementos como la prestación personal de servicios, remuneración periódica, horario fijo y la exclusividad laboral evidencian la desnaturalización de los contratos civiles en contratos laborales encubiertos, que a todas luces se aprecia en los contratos materia de investigación. Este hallazgo se sustenta en los criterios adoptados por los Órganos Jurisdiccionales del Distrito Judicial de Puno, quienes concuerdan que la existencia de que una relación laboral debe analizarse en base al principio de primacía de la realidad, priorizando las condiciones efectivas de trabajo sobre la nomenclatura formal del contrato. En esa línea, la desnaturalización de los contratos de locación de servicios en la mencionada municipalidad configura una relación laboral a plazo indeterminado bajo el régimen laboral de la actividad privada, conforme al Decreto Legislativo N° 728.

Se debe añadir que, las causas que originan la desnaturalización de los contratos de locación de servicios en la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina incluyen la subordinación, ya que los obreros municipales realizan sus labores bajo instrucciones directas de sus superiores, con horarios establecidos y supervisión constante, características propias de una relación laboral subordinada; remuneración fija, ya que perciben una remuneración mensual, independientemente de la cantidad de trabajo realizado, lo que indica una relación laboral continua y no esporádica y exclusividad laboral, ya que los obreros se encuentran dedicados exclusivamente a las labores encomendadas por la municipalidad, sin la posibilidad de prestar servicios a otros empleadores. Es por ello por lo que estos factores evidencian que los contratos de locación de servicios han sido utilizados indebidamente para cubrir puestos permanentes, contraviniendo la normativa laboral vigente. Asimismo, denotamos que, la

desnaturalización de los contratos de locación de servicios ha generado la vulneración de diversos derechos laborales de los obreros municipales, tales como, la falta de estabilidad laboral, puesto que, al no reconocerse su vínculo laboral, los obreros carecen de protección frente a despidos arbitrarios; no gozan de beneficios sociales, ya que, no se les otorgan derechos como vacaciones, gratificaciones, Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y seguro de salud y no cuentan con acceso a la carrera pública, puesto que al no estar formalmente registrados no tienen acceso a procesos de selección para puestos permanentes dentro de la municipalidad. Ello evidencia a criterio nuestro un total abuso a los derechos laborales de los trabajadores municipales, quienes deben merecer mayor protección frente a estos actos arbitrarios, por cuanto lo que perciben por sus prestaciones en su mayoría apenas superan la remuneración mínima vital, lo que conlleva a que sus derechos laborales deben de estar garantizados desde el primer día que presta sus servicios, lo que no se ha dado en el presente caso, puesto que la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina, de forma desmedida y aprovechando la excepción que establece el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley N° 30298, ha venido usando de forma inadecuada y desmedida este tipo de contratación, lo que al parecer es utilizado en un afán de ahorrarse gastos en pagos de beneficios sociales, lo que al final no resulta rentable, pues conforme a los diversos procesos laborales de reposición por despido que se vienen ventilando en los distintos órganos jurisdiccionales, la ejecución de una sentencia favorable al trabajador genera un mayor impacto económico en la entidad empleadora.

Aunado a ello, se debe destacar que ninguna de las personas que fueron contratadas bajo esta modalidad para ejercer funciones inherentes de agentes sereno, personal de limpieza, jardinero y conductor de carro compactador, han iniciado acciones legales ante el Poder Judicial para el reconocimiento de un vínculo laboral a plazo indeterminado y el pago de beneficios sociales, lo que evidencia un total desconocimiento de sus derechos que les corresponden, lo que también se debe a que muchas de esas personas son de bajos recursos económicos y no cuentan con los medios económicos para asesorarse legalmente, priorizando obtener un trabajo sin importar la forma de contratación, para asegurar un ingresos mensual que le permita satisfacer sus necesidades básicas y en otros casos las de sus familias, consintiendo de esta manera una precariedad laboral en la que trabajan, cuando no debería de ser así.

En cuanto a los objetivos específicos, debemos mencionar respecto del primer objetivo específico de identificar los criterios legales y jurisprudenciales que permiten determinar la desnaturalización de los contratos de locación de servicios de obreros municipales que laboran en la Municipalidad provincial de San Antonio de Putina, debemos mencionar que los contratos analizados no gozan de una buena redacción, prima facie, además que ha quedado demostrado que el objeto del mismo no responde al principio de causalidad que implica la responsabilidad del contratante de expresar la razón por la que celebra este tipo de contrato, uno de locación de servicios en lugar de un contrato de trabajo que se rige bajo distintas reglas, más tuitivas a favor del trabajador, quien muchas veces es el lado débil. Es por ello por lo que se han identificado como criterio legal el “Principio de primacía de la realidad”, el cual establece que deben prevalecer las condiciones efectivas de trabajo sobre la denominación formal del contrato.

En efecto, si en la práctica se evidencian elementos propios de una relación laboral, se debe reconocer la existencia de un contrato de trabajo, independientemente de que se haya formalizado como un contrato de locación de servicios; asimismo se considera que de acuerdo al Artículo 4 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, cualquier prestación de carácter personal, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado y el Artículo 1764 del Código Civil Peruano, que define el contrato de locación de servicios como aquel en el que el locador se obliga frente al comitente a prestarle un servicio específico por un tiempo determinado, sin estar subordinado. Por lo que, la desnaturalización ocurre cuando, en la práctica, se evidencian elementos de subordinación y dependencia.

En cuanto a los criterios jurisprudenciales, debemos denotar que, los despachos judiciales especializados en la materia del Distrito Judicial de Puno han señalado que, al aplicar el principio de primacía de la realidad, se debe determinar si la prestación de servicios mediante el contrato de locación de servicios puede o no considerarse un contrato de trabajo a plazo indeterminado. Si es así, el trabajador solo puede ser despedido por causa justa prevista en la ley; otro aspecto a destacar es que ante la controversia a que, si el trabajador es o no un obrero municipal, la jurisprudencia ha establecido claramente que ello se debe determinar en base a las funciones que realiza, las cuales deben ser predominantemente físicas, estableciendo de esta manera una clara diferencia entre un empleado y un obrero, siendo que el primero realiza actividades eminentemente intelectuales, y el segundo realiza actividades eminentemente físicas, valiéndose del

esfuerzo físico y operando herramientas y máquinas para cumplir sus funciones. Ahora bien, dado que a los obreros municipales les corresponde el régimen 728, los órganos jurisdiccionales han establecido que, si superan el periodo de prueba de 03 meses establecido en el artículo 43° de la referida normativa, automáticamente el obrero municipal alcanza estabilidad laboral, por lo tanto se encuentra amparado frente al despido arbitrario, periodo que también es utilizado para amparar las demandas laborales de obrero municipales, pues se exige que mínimamente se debe comprobar la superación de los 03 meses de vínculo laboral continuos para aplicar este artículo.

Asimismo, el máximo intérprete de la Constitución, por intermedio de abundante jurisprudencia, ha identificado ciertos rasgos que indican la existencia de una relación laboral, tales como el manejo sobre la prestación o la manera en que se ejecuta, inclusión en la organización de la entidad, la prestación del servicio dentro de un horario establecido, prestación de manera duradera y continuada, proporción de instrumentos y materiales para ejercer sus funciones, pago de remuneración, reconocimiento de derechos laborales que le correspondan, como vacaciones, gratificaciones y aportes al sistema de pensiones y salud; además de considerar la existencia de tres elementos esenciales las cuales son, prestación personal del servicio, subordinación y remuneración. Es por ello que, en el caso en concreto, la evaluación de los contratos de locación de servicios de los obreros municipales revela la presencia de rasgos de laboralidad, puesto que los obreros municipales deben cumplir un horario establecido para garantizar el servicio de limpieza, jardinería y seguridad de la localidad, horario que es controlado por el jefe inmediato del área donde laboran, así como el respectivo control que ejerce el Área de Recursos Humanos; asimismo, las funciones que ejercen se encuentran detalladas y establecidas en el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina. Otro punto para destacar es el suministro de herramientas para cumplir funciones, y evidentemente los obreros municipales requieren necesariamente de herramientas para ejercer sus funciones, como en el caso de los trabajadores de limpieza pública, requerirán de instrumentos de limpieza, los jardineros requerirán instrumentos de jardinería, los conductores requerirán de un vehículo, y los agentes serenos requerirán de instrumentos e implementos para velar por la seguridad ciudadana. Estos indicios son criterios legales y jurisprudenciales que permiten determinar la desnaturalización de dichos contratos, configurando una relación laboral a plazo indeterminado bajo el régimen laboral de la actividad privada.

En referencia al segundo objetivo específico, que busca determinar los derechos de los obreros municipales, que se estarían vulnerando diversos derechos laborales a causa de que existiera una desnaturalización de contratos mediante el contrato de locación de servicios en la municipalidad provincial de San Antonio de Putina-2023, debemos mencionar que esta desnaturalización ha generado un sinnúmero de vulneraciones a los derechos laborales de los obreros municipales. Esta utilización indebida de contratos civiles para encubrir relaciones laborales subordinadas, afecta directamente los derechos fundamentales de los trabajadores, como el derecho a la estabilidad laboral, ya que, la contratación mediante contratos de locación de servicios no otorga estabilidad en el empleo, lo que puede conducir a despidos arbitrarios sin justificación; Derecho a una remuneración justa, ya que, los obreros municipales contratados bajo esta modalidad pueden recibir remuneraciones inferiores a las que les corresponderían bajo un contrato laboral formal, limitando a percibir una remuneración justa y razonable; Derecho a la seguridad social, debido a la falta de afiliación al sistema de pensiones y salud impide que los obreros municipales accedan a prestaciones de salud y pensiones, vulnerando su derecho a la seguridad social; Derecho a vacaciones y descanso semanal, debido a la ausencia de beneficios como vacaciones y descanso semanal obligatorio afecta el bienestar físico y mental de los trabajadores, vulnerando sus derechos laborales; Derecho a la igualdad y no discriminación, ya que, la contratación mediante contratos de locación de servicios puede generar desigualdades entre los trabajadores, afectando su derecho a la igualdad y no discriminación en el sector laboral. Sin perjuicio de ello, hay que destacar el actuar de las autoridades administrativas que laboran en la oficina de gestión de recursos humanos, en el sentido de tener responsabilidad en la elaboración de los contratos, pues si bien es cierto que se hallan bajo relación de subordinación, también es que su función es cuidar de la correcta administración de los recursos dinerarios invertidos en el personal, pues el ahorro que se refleja en la utilización de los contratos de locación de servicios es ineficiente considerando el número de demandas interpuestas y declaradas fundadas en el sistema judicial.

En referencia al tercer objetivo específico, que busca proponer recomendaciones prácticas y normativas para la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina, orientadas a regularizar la situación laboral de los trabajadores afectados y prevenir futuras desnaturalizaciones, se ha evidenciado un total desinterés en regular dicha situación, puesto que no se han adoptado mecanismos y soluciones que permitan regular la situación

de los “locadores” que en realidad son obreros municipales, lo que se refleja desde los instrumentos de gestión de la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina, los mismos que datan del año 2013, como es el caso del Cuadro de Asignación de Personal, documento que no refleja en la realidad la cantidad de personal que requiere la Municipalidad para garantizar los servicios de limpieza, seguridad ciudadana y jardinería para la comuna local, lo que alienta a seguir contratando obreros municipales de forma indebida, a través del mal uso del contrato de locación de servicios.

Ahora bien, si bien es cierto que la Ley N° 31298 (2021) prohíbe expresamente a la entidades públicas de los poderes del Estado para contratar personal mediante la modalidad de locación de servicios para cubrir puestos de carácter permanente o no permanente, si bien es cierto dicha ley fue promulgada en fecha 19 de julio del 2021 y publicada en el diario El Peruano en fecha 21 de julio del 2021, esta ley se encuentra suspendida para su aplicación, desde la dación de la Ley N° 31365 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, conforme a lo establecido en Septuagésima Segunda Disposición Complementaria, que ordena la suspensión hasta el 31 de diciembre del 2022, lo dispuesto en la Ley 31298, la misma que restringía a las entidades públicas contratar personal a través de contratos de locación de servicios para efectuar labores de naturaleza subordinada, suspensión que se ha mantenido en el año 2023 (año en los cuales se celebraron los contratos de locación de servicios), y que inclusive sigue manteniéndose hasta el presente año 2025, conforme al Acápito vi) de la Sexagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31638 publicada en fecha 06 de diciembre del 2022, Acápito v) de la Sexagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31953, publicada en fecha 06 de diciembre del 2023 y con el Acápito iv) de la Centésima Sexagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 32185, lo que indudablemente ha impedido en todos estos años que la Ley N° 31298 se reglamente debidamente y entre en vigencia.

En ese entender, es necesario que, no solo desde la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina deben tomarse acciones, sino desde el Congreso de la República, quienes deben levantar dicha suspensión para que la Ley N° 31298 sea aplicable por todas las entidades del estado, incluido la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina, previa elaboración de su respectivo reglamento, para de esta manera aplicar de una vez por todas el proceso de adecuación que regula la primera disposición complementaria final de la acotada norma, que establece un plazo máximo de adecuación de un año para

todas las entidades que han contratado personal por locación de servicios, con el objetivo de regular su situación laboral, convocando concursos públicos de méritos por los cuales se incorporen a todos los locadores de servicios en el régimen que les corresponda, como es el caso de los trabajadores municipales al régimen que les corresponde por Ley.

Dicha aplicación normativa no sería suficiente para garantizar que no se vuelva a contratar indebidamente a obreros municipales a través de contratos, por lo que creemos necesario proponer una modificación normativa al artículo 37° de la Ley Orgánica de Municipalidades, incluyendo expresamente la prohibición de contratación de obreros municipales a través de los contratos de locación de servicios y/o órdenes de servicio.

A nivel institucional, el alcalde de la Municipalidad, conjuntamente con sus funcionarios públicos, deben revisar exhaustivamente los contratos de locación de servicios que ha celebrado la Municipalidad Provincial de Putina, identificando aquellos que encubren relaciones laborales subordinadas, y proceder a su adecuación al régimen laboral correspondiente, previo levantamiento de la suspensión de la Ley N° 31298 y su respectiva reglamentación, para de esta manera ceñirse al plazo de adecuación de un año para que la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina convoque a concursos públicos de méritos e incorporen a los locadores de servicio que efectúan funciones de obreros municipales.

Por otro lado, a fin de no volver a incurrir en contrataciones indebidas, se debe capacitar al personal de recursos humanos, brindándose formación continua sobre contratación y gestión de recursos humanos, enfocada en la normativa laboral actual y en la correcta aplicación de las modalidades contractuales; asimismo, se implementen mecanismos de control interno, estableciendo procedimientos y herramientas que permitan monitorear y verificar la correcta aplicación de las modalidades contractuales, asegurando el cumplimiento de la normativa laboral; de igual forma, se promueva la participación de los trabajadores, fomentando la creación de espacios de diálogo y participación entre los trabajadores y la administración municipal, para abordar inquietudes y propuestas relacionadas con la regularización de la situación laboral; de igual forma, se debe eliminar la tercerización en servicios esenciales, aprobándose y aplicando la Ley N° 31254, que restringe la tercerización y cualquier otra forma de intermediación laboral para servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales. Esta ley establece que

dichos servicios deben ser prestados bajo el régimen laboral de la actividad privada, garantizando la estabilidad laboral y los derechos de los trabajadores.

En ese mismo sentido, se deberá revisar las normativas internas y se actualicen los reglamentos y políticas internas, así como los Instrumentos de Gestión de la municipalidad que datan del año 2013, para alinearlos con la legislación laboral vigente, asegurando la adecuada contratación y gestión de los recursos humanos y por último que se establezcan protocolos de fiscalización en los cuales se implementen mecanismos de supervisión y control que permitan verificar el cumplimiento de las normativas laborales y la correcta aplicación de las modalidades contractuales, evitando la desnaturalización de los contratos.

Esto debido a que, de acuerdo al análisis y estudio jurídico realizado, se tuvo a trabajadores que cumplen el rol de obreros municipales laborando bajo un contrato de locación de servicios, lo cual sin duda ha de generar probables procesos laborales ante el Poder Judicial, lo cual a largo plazo se trasluciría en una mayor carga procesal para los propios juzgados laborales que a diario reciben más demandas de las que es posible procesar, alejándose de un derecho inherente a la tutela jurisdiccional efectiva, y nos referimos al plazo razonable, puesto que un manejo de más expedientes judiciales hace ineficiente la administración de justicia en general, ralentizando aún más la ejecución de las sentencias, en base al mismo derecho contenido en el artículo 139 de la Constitución, donde el perjuicio no es solamente para los propios trabajadores que tiene que ir al Poder Judicial para que se le reconozca sus derechos laborales que tienen el carácter de irrenunciables, sino para la propia entidad demandada, quien recibe una mayor carga de trabajo, sobre todo para la procuraduría, a menos que se encuentre habilitada para allanarse en un proceso judicial.

11. Discusión de hipótesis

Respecto a la hipótesis general planteada en la presente investigación, acorde al estudio realizado y los resultados obtenidos se denota que la hipótesis planteada ha sido corroborada, ya que se ha evidenciado que los contratos de locación de servicios celebrados por la mencionada municipalidad presentan elementos que configuran una relación laboral subordinada. Estos elementos incluyen la prestación personal de servicios, remuneración periódica, horario fijo y exclusividad laboral, características que, conforme a la jurisprudencia, indican la desnaturalización de dichos contratos.

La Corte Suprema, en la Casación N° 8462-2019, Lambayeque, ha establecido que la existencia de una relación laboral debe analizarse conforme al principio de primacía de la realidad, priorizando las condiciones efectivas de trabajo sobre la denominación formal del contrato (Corte Suprema de la República, 2019). En este sentido, si en la práctica se evidencian elementos propios de una relación laboral, se debe reconocer la existencia de un contrato de trabajo, independientemente de que se haya formalizado como un contrato de locación de servicios.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la STC 1944-2002-AA/TC, ha señalado que se debe determinar si la prestación de servicios puede ser considerada un contrato de trabajo, aplicando el principio de primacía de la realidad, ya que, de ser así, el trabajador solo puede ser despedido por causa justa prevista en la ley (Tribunal Constitucional del Perú, 2002).

Por lo que, La desnaturalización de los contratos de locación de servicios ha generado la vulneración de diversos derechos laborales de los obreros municipales, tales como:

- **Derecho a la estabilidad laboral:** Al no reconocerse su vínculo laboral, los obreros carecen de protección frente a despidos arbitrarios.
- **Derecho a una remuneración justa:** Los obreros municipales contratados bajo esta modalidad pueden recibir remuneraciones inferiores a las que les corresponderían bajo un contrato laboral formal.
- **Derecho a la seguridad social:** La falta de afiliación al sistema de pensiones y salud impide que los obreros municipales accedan a prestaciones de salud y pensiones.
- **Derecho a vacaciones y descanso semanal:** La ausencia de beneficios como vacaciones y descanso semanal obligatorio afecta el bienestar físico y mental de los trabajadores.
- **Derecho a la igualdad y no discriminación:** La contratación mediante contratos de locación de servicios puede generar desigualdades entre los trabajadores.

Estas vulneraciones han sido reconocidas por la jurisprudencia, que ha establecido que la desnaturalización de los contratos de locación de servicios configura una relación laboral a plazo indeterminado bajo el régimen laboral de la actividad privada, conforme al Decreto Legislativo N° 728.

En ese entender, dado que se ha corroborado la desnaturalización de los contratos de locación de servicios, la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina, ante una posible fiscalización por parte de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, sería susceptible de ser sancionada por vulnerar y contravenir los derechos laborales de los locadores que ejercen funciones propias de obreros municipales, por cuanto la SUNAFIL es competente para velar por el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito del régimen privado a nivel nacional, lo que incluye Entidades Públicas del Estado que contratan bajo el régimen de la actividad privada, como es el caso de los obreros municipales.

Por otro lado, dado que se ha comprobado la desnaturalización de los contratos de locación de servicios, la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina también sería susceptible de ser sancionada por la Contraloría General de la República a través de sus Órganos Desconcertados, por cuanto contratar indebidamente a personal bajo un régimen que no les corresponde, o mediante un contrato que no les corresponde, se estaría incurriendo en responsabilidad administrativa imputable a los Funcionarios Públicos que autorizan dichas contrataciones que atentan los derechos laborales de los obreros municipales.

Finalmente, respecto al Poder Judicial, queda claro que ante una desnaturalización de los contratos de locación de servicios, se dispondrá la reposición de los locadores como obreros municipales bajo el régimen de la actividad privada a tiempo indeterminado, incluido el pago de los beneficios sociales, lo que resultará en una grave sanción hacia la entidad empleadora, por cuanto ello tendrá injerencia directa en los presupuestos asignados a la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina, priorizando los pagos de los beneficios sociales a los obreros municipales repuestos.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Conforme a la evaluación de los veintisiete contratos de locación de servicios correspondientes al año 2023, por primacía de la realidad presentan características propias de una relación laboral, pues se manifiestan los elementos de toda relación laboral, como son la prestación personal de servicios, subordinación y remuneración periódica, así como la evidente aparición de rasgos de laboralidad que corroboran aún más la existencia de un contrato laboral indeterminado.

SEGUNDA: Que, la desnaturalización de los contratos de locación de servicios constituye una relación laboral a plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, por cuanto se encuentra evidenciado que los “Locadores” eran en realidad obreros municipales, por aplicación del principio de primacía de la realidad.

TERCERA: La Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina ha utilizado los contratos de locación de servicios de manera inadecuada, con el objetivo de cubrir puestos y/o cargos de naturaleza permanente, vulnerando la normativa laboral, por cuanto dichos contratos no otorgaban protección frente a despidos arbitrarios, no otorgaban beneficios laborales y sociales, como las vacaciones, gratificaciones, compensación por tiempo de servicios y seguro de salud.

CUARTA: El criterio seguido por los despachos judiciales especializados en materia laboral del Distrito Judicial de Puno, es claro, pues la aplicación del principio de primacía de la realidad es determinante, considerando que en la realidad de los hechos existe un control sobre la prestación o la forma en que se ejecuta las funciones encomendadas a los “locadores”, la inclusión del personal a la estructura organizacional de la Entidad Pública, la prestación de servicios dentro de un horario determinado, la prestación de cierta duración y continuidad, la existencia de las funciones del “locador” dentro de los instrumentos de gestión de la Entidad, la determinación de que las funciones y actividades que realizaban los trabajadores eran predominantemente físicas y por lo tanto se les considera “obrerros”, la comprobación de la superación del periodo de prueba de tres meses.

QUINTA: Los contratos de locación de servicios materia de estudio, no solo limitan los beneficios laborales y sociales, sino también vulnera el derecho a la estabilidad laboral, el derecho a una remuneración justa, el derecho a la seguridad social, el derecho a la igualdad y no discriminación. Aunado a ello, la excepción establecida en el segundo

párrafo del artículo 3 de la Ley N° 30298, fomenta a los funcionarios públicos a que mal utilicen dicha excepción para contratar indebidamente obreros municipales.



RECOMENDACIONES

PRIMERA: Es imperativo que la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina efectúe una auditoría interna de la totalidad de los contratos de locación de servicios estudiados, con el fin de identificar aquellos que presentan características propias de una relación laboral subordinada. Los contratos que evidencien esta desnaturalización deben ser regularizados, reconociendo los derechos laborales correspondientes y formalizando la relación laboral conforme a la normativa vigente.

SEGUNDA: Se sugiere implementar cursos de capacitación dirigidos al personal encargado de la contratación y gestión de recursos humanos, en este caso del Jefe del Área de Recursos Humanos de la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina, así como que las personas que puedan ocupar dicho cargo deben acreditar formación académica y estudios en derechos laboral, como capacitación en formas de contratación laboral, cursos en regímenes de contratación laboral en el Sector Público, como es el caso del régimen 728, para lo cual necesariamente debe actualizarse el Manual de Organización y Funciones, que por cierto data del año 2013, no habiéndose modificado hasta la fecha de la presente investigación, requisitos que deben de estar plasmados en este instrumento de gestión, para garantizar que el personal que asuma dicho cargo se encuentre debidamente capacitado, y así evitar la contratación indebida de personal bajo la modalidad de locación de servicios para actividades de naturaleza subordinada.

TERCERA: Se recomienda que, los funcionarios encargados de contratar personal, deben efectuar un estudio conforme a las necesidades que requiera la comuna local para cubrir óptimamente los servicios de limpieza pública, seguridad ciudadana, mantenimiento de parque, entre otros, servicios inherentes que brinda la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina, para convocar a un concurso público conforme a Ley, debiendo tener sus instrumentos de gestión debidamente actualizados y con el presupuesto destinado para la contratación de personal, para que de esta manera la contratación del personal sea más transparente, y de esta manera se evita suscribir contratos de locación de servicios que a futuro se desnaturalicen, evitando así el gasto económico que supondría reponer a un trabajador despedido arbitrariamente.

CUARTA: Se sugiere establecer mecanismos de supervisión y control para garantizar que los contratos de locación de servicios se utilicen exclusivamente para actividades autónomas y no para funciones de naturaleza subordinada. Ello se podría garantizar a

través de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, quien lamentablemente solo fiscaliza a grandes Municipalidades donde existen mayor población, dejando de lado los demás municipios que muchas veces se encuentran alejadas de las grandes ciudades, como es el caso de la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina. En ese entender, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, debe establecer directivas y normativas internas que dispongan que el alcance de supervisión debe ser total en el ámbito de las Intendencias Regionales de la SUNAFIL a nivel nacional, lo que incluiría a la Provincia de San Antonio de Putina en el caso de la Intendencia Regional de Puno, para que de esta manera pueda ejercer un control más óptimo en el cumplimiento de los derechos laborales de los obreros municipales, e imponer las sanciones y/o multas respectivas por las infracciones que pueda cometer la entidad empleadora.

QUINTA: Es aconsejable que la municipalidad cuente con asesoría legal especializada en derecho laboral, que pueda orientar sobre la correcta aplicación de la normativa vigente, la elaboración de contratos adecuados y la resolución de posibles conflictos relacionados con la desnaturalización de contratos. Esta asesoría debe estar disponible para el personal administrativo y los trabajadores, con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos laborales y evitar sanciones por parte de las autoridades competentes.

SEXTA: La Contraloría General de la República, a través del Órgano de Control Institucional de la Municipalidad Provincial de San Antonio de Putina, debe efectuar informes de visitas de control de manera periódica e inopinada, con el objetivo de determinar la mala utilización de contratos de locación de servicios para labores permanentes de personal que labora como obrero municipal, tanto más si la Ley N° 31298 lo prohíbe y la propia Ley Orgánica de Municipalidades exige la contratación de obreros municipales bajo el régimen 728, y de ser el caso imponer las sanciones administrativas respectivas a los funcionarios públicos que autoricen e intervengan en esta forma de contratación.

SÉPTIMA. – Para garantizar y salvaguardar los derechos laborales de los obreros municipales, creemos conveniente que debe modificarse el artículo 37 de la Ley Orgánica de Municipalidades, pues actualmente, preceptúa 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.”

Ello con la finalidad de prohibir taxativamente la contratación de obreros municipales bajo contrato de locación de servicios, salvaguardando los derechos laborales que le corresponden y otorga el régimen 728, debiendo modificarse de la siguiente manera:

“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, **quedando prohibido la contratación de obreros municipales mediante la modalidad de locación de servicios o mediante ordenes de servicio, no siendo aplicable la excepción establecida en el segundo párrafo del artículo 03° de la Ley N° 31298”.***



REFERENCIAS

- Anderson, R. (2021). Service contracts in the Australian public sector: The challenge of permanent work under temporary agreements (Tesis doctoral). University of Sydney, Sídney, Australia.
- Arbulú Alva, L. (2005). La consideración y aplicación del principio de primacía de la realidad en el procedimiento de inspección del trabajo. *Derecho & Sociedad*, (24), 230-239.
- Arias Schreibe, M. (2015). Exégesis del código civil peruano 1984 . Lima : Gaceta Jurídica .
- Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR (2018). Directiva N° 001-2018-SERVIR-GDSRH: Lineamientos para la gestión del régimen del Decreto Legislativo N° 1057. Diario Oficial el Peruano.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR (2019). Pronunciamiento N° 005-2019-SERVIR/GPGSC. Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR (2020). Pronunciamiento N° 012-2020-SERVIR/GPGSC. Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil.
- Cabrera Ortega, V. (2024). El aprendizaje cooperativo como promotor del aprendizaje significativo en la asignatura de física. Universidad Nacional de Loja, Facultad de la Educación, el Arte y la Comunicación.
- Cajma Mamani, H. M. (2023). El principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales en el Perú y su impacto en la justicia social, (50-58).
- Castillo Freire , M. (2024). Los 40 años del Código Civil Peruano y las tentaciones académicas. En Libro de ponencias del XX Congreso Nacional de Derecho Civil (págs. 9-19). Instituto Peruano de derecho civil. Arequipa, G. R. (2024). Presupuesto Institucional. Obtenido de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6093953/5391153-0167-2024-gra-gr.pdf>
- Chanamé Arriola, J. M. (2020). ¿Cuáles son los elementos del contrato de trabajo? Obtenido de Lp Pasión por el DERECHO: <https://lpderecho.pe/elementos-contrato-trabajo/>

Chanamé Arriola, J. (2020). La remuneración: características, beneficios sociales, conceptos no remunerativos. Obtenido de Lp pasión por el DERECHO: <https://lpderecho.pe/remuneracion-derecho-laboral/>

Chanamé Arriola, J. (2021). ¿Qué es el principio de continuidad laboral?. Obtenido de Lp Pasión por el Derecho: https://lpderecho.pe/principio-continuidad-derecho-laboral/?utm_source=chatgpt.com

Chávez, M. (2017). La desnaturalización de los contratos de locación de servicios y la precarización laboral en el sector público municipal (Tesis de maestría). Universidad de Piura, Piura, Perú.

Código Civil, Decreto Legislativo N.º 295 (1984). Diario Oficial El Peruano. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Codigos/1984/codigocivil.pdf>

Constitución Política del Perú (1993). *Diario Oficial El Peruano*, 31 de diciembre de 1993.

Corte Suprema de Justicia de la República del Perú (2016). Casación N° 2510-2016-Lima

Corte Suprema de Justicia de la República del Perú (2017). Casación Laboral N° 11924-2017-La Libertad

Corte Suprema de Justicia de la República del Perú (2022). Casación Laboral N° 32846-2022-Huánuco.

Corte Suprema de Justicia de la República del Perú. (2015). Casación N.º 14285-2015-Lima.

Corte Suprema de Justicia de la República del Perú. (2015). Casación N.º 19687-2015-Lima.

Corte Suprema de Justicia de la República del Perú. (2018). Casación N.º 24239-2018-Lima.

Cotler, J. (2005). Clases, Estado y Nación en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos.

De la Puente y Lavalle, M. (1983). La libertad de contratar. *Themis Revista de Derecho*, 67–74.

De la Puente, M. (1994). El contrato en general. PUCP.

De Trazegnies, F. (2009). La muerte del legislador. Gaceta Jurídica.

Decreto Legislativo N.º 1024, que crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos. (2008) Diario Oficial El Peruano. Recuperado de vLex Perú.

Decreto Legislativo N.º 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS). (2008) Congreso de la República. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/703479-1057>

Decreto Legislativo N.º 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. (1984). Obtenido de https://indegob.org.pe/documentos_pdf/D_LEG_276.pdf

Decreto Legislativo N.º 728 – Ley de Productividad y Competitividad Laboral aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-97-TR. (1990). Diario el Peruano.

Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. (2008) Diario Oficial El Peruano.

Diario Gestión. (2023). Contratos de locación de servicios, ¿Cómo usarlos correctamente? Obtenido de <https://ppulegal.com/ppu-legal/contratos-de-locacion-de-servicios-como-usarlos-correctamente/>

Espinoza Espinoza, J. (2012). Derecho de las Personas – Tomo I. Lima: Grijley.

Fernández, J. (2016). Derecho administrativo. México: Bepress.

Fernández, L. (2019). Causales y criterios jurídicos de la desnaturalización de los contratos de locación de servicios en el ámbito público (Tesis de maestría). Universidad César Vallejo, Trujillo, Perú.

Ferro Delgado, V. (2019). Derecho Individual del Trabajo en el Perú. Lima: Pontificia Universidad Católica. Obtenido de <https://rubio.pe/wp-content/uploads/2019/06/Derecho-Individual-del-trabajo-en-el-Per%C3%BA.pdf>

Ferro Delgado, V. (1988). Los principios generales del derecho y los principios particulares del derecho laboral. Derecho PUCP, 45–71.

Ferro Delgado, V. (2019). Derecho individual del trabajo en el Perú . Lima: Fondo Editorial PUCP.

Gómez, J. (2018). La desnaturalización de los contratos de locación de servicios y su impacto en los derechos laborales de los trabajadores del sector público (Tesis de maestría). Universidad César Vallejo, Trujillo, Perú.

Gutiérrez, W. (2005). La constitución comentada. Gaceta Jurídica S.A.

Gutiérrez, A. y Bazán, P. (2022). Ética pública, compliance y buena administración en la contratación administrativa. Jornadas de Derecho Administrativo, XIV, 391–410.

Guzmán Napurí, C. (2016) Los instrumentos de gestión. Pontificia Universidad Católica del Perú. Obtenido de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/christianguzmannapuri/2016/09/12/los-instrumentos-de-gestion/>

Kennedy, J. (2016). Perfiles de coraje. HarperCollins Publishers.

Ley de prestaciones alimentarias en beneficio de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada (Ley N.º 28051). (1994)Sistema Peruano de Información Jurídica.

Ley N.º 27815, Código de Ética de la Función Pública y normas complementarias. Diario Oficial El Peruano, 26 de julio de 2002.

Ley N.º 31433, Ley que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 2786,7,2002 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, respecto a las atribuciones y responsabilidades de los concejos municipales y consejos regionales. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/3866310-31433>

Ley N.º 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023. () Ministerio de Economía y Finanzas. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/3715319-31638>

Ley N.º 23536 (1982). Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud. Ministerio de Salud. Recuperado de <https://www.minsa.gob.pe/Recursos/OGTI/SINADEF/Ley-23536.pdf>

Ley N.º 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú (1999). Congreso de la República del Perú Recuperado de <https://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/peru/leyes/Ley27238.pdf>

Ley N.º 29277, Ley de la Carrera Judicial. (2008). Junta Nacional de Justicia. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/jnj/normas-legales/2130760-29277>

Ley N.º 29944, Ley de Reforma Magisterial. (.)Congreso de la República. Recuperado de <https://www.minedu.gob.pe/reforma-magisterial/pdf-ley-reforma-magisterial/ley-29944.pdf>

Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil (2013). Diario Oficial El Peruano. Recuperado de https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/ley_30057.pdf

Ley N.º 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024.(2023) Ministerio de Economía y Finanzas. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/anexos/ppto2024/Anexo_5_Ley_Ppto2024.PDF

Ley N.º 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025. (2024). Ministerio de Economía y Finanzas. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/6278077-32185>

Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades (2003). Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 31298, Ley que fortalece los mecanismos de prevención y sanción del hostigamiento sexual en el ámbito laboral y educativo (2021) . Diario Oficial El Peruano, 25 de junio de 2021.

Ley N° 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.(2021) Diario Oficial El Peruano, 26 de noviembre de 2021.

Ley N° 28359, Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas. (1990). Sistema Peruano de Información Jurídica

Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, modifica la Ley 28806,(2013). Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

- Ley N.º 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria. (2011). Congreso de la República. Recuperado de <https://vlex.com.pe/vid/ley-n-carrera-especial-penitenciaria-284193679>
- López, J. (2017). The abuse of service contracts in public sector employment: Legal implications and worker rights (Tesis de maestría). Harvard University, Cambridge, MA, Estados Unidos.
- López, C. (2021). El impacto de los contratos de locación de servicios en la estabilidad laboral de los trabajadores municipales en el Perú (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Perú.
- LP Pasión por el Derecho. (2022). ¿Cuál es la diferencia entre el MOF, ROF y CAP provisional? LP Derecho. Obtenido de <https://lpderecho.pe/diferencia-mof-rof-cap-provisional/>
- Martínez, A. (2017). La desnaturalización de los contratos de locación de servicios en el sector público: Un análisis de las municipalidades peruanas (Tesis de maestría). Universidad César Vallejo, Trujillo, Perú.
- Martínez, F. (2019). La desnaturalización de los contratos de locación de servicios en el sector público español: Un análisis jurídico y laboral (Tesis doctoral). Universidad de Barcelona, Barcelona, España.
- Mayor, J. (2014). El contrato de locación de servicios versus el contrato de trabajo a lo largo de los treinta años de vigencia del Código Civil peruano de 1984. Actualidad civil, 112-125.
- Mendoza, A. (2020). Los contratos de locación de servicios en las municipalidades del sur del Perú: Abusos y efectos en los derechos laborales (Tesis de maestría). Universidad Nacional San Agustín de Arequipa, Arequipa, Perú.
- Montoya Obregón, L. (2019). Los principios del derecho del trabajo en la jurisprudencia nacional. Boletín Informativo Laboral N° 92. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Mosto Oquendo, S. (2023). Uso indebido del contrato de locación de servicios para desvirtuar un contrato laboral. Repositorio USMP. Obtenido de <https://repositorio.usmp.edu.pe/handle/20.500.12727/13143>

- Neves, J. (2016). Derecho colectivo del trabajo, un panorama general. Pontificia Universidad Católica del Perú. Obtenido de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/maestriaderrechodeltrabajo/wp-content/uploads/sites/471/2021/08/2.-Neves-J.-2016-Derecho-Colectivo-del-Trabajo.pdf>
- Neves, J. (2018). Introducción al derecho de trabajo. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Obregón, L. M. (2019). Los Principios del Derecho del Trabajo en la Jurisprudencia Nacional. Boletín Informativo Laboral N° 92, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Osorio, Á. (2007). El alma de la toga . Maxtor .
- Organización Internacional del Trabajo (1949). Convenio n.º 95 relativo a la protección del salario. Obtenido de https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312240
- Pacheco y Rivero, T. (2020). Tratado de derecho civil. Instituto Pacífico.
- Quiñonez Enriquez, E. (2018). Correlación entre satisfacción de beneficios laborales e identificación organizacional en una empresa de la ciudad de Guatemala. Guatemala de la Asunción: Universidad Rafael Landívar. Obtenido de <http://recursosbiblio.url.edu.gt/tesiseortiz/2018/05/43/Quinonez-Edma.pdf>
- Ramírez, R. (2020). Desnaturalización de los contratos de locación de servicios en las municipalidades peruanas: Implicancias laborales y legales (Tesis de maestría). Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú.
- Reyes, E. (2022). Metodología de la investigación científica. . Page Publishing Inc.
- Ríos, J. (2019). La situación de los obreros municipales en el Perú: Desnaturalización de los contratos de locación de servicios y su impacto en los derechos laborales (Tesis de maestría). Universidad de Cusco, Cusco, Perú.
- Rodríguez, M. (2020). The misuse of service contracts in public sector employment: A comparative study within the European Union (Tesis doctoral). Universidad de Ámsterdam, Ámsterdam, Países Bajos.

- Sánchez, A. (2018). La desnaturalización de los contratos temporales en el sector público de América Latina: Implicancias laborales y legales (Tesis de maestría). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Sampieri, R. H. (2021). Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta (7.ª ed.). McGraw-Hill.
- Sanguinetti Raymond, W. (1988). Contrato de locación de servicios frente al derecho civil y al derecho del trabajo. Lima: Editorial Cultural Cuzco, pp. 293-294.
- Sartre, J. P. (1948). El ser y la nada . Ibero-americana .
- Toyama Miyagusuku, J. (2015). El Derecho Individual del Trabajo en el Perú. Gaceta Jurídica S.A. Lima, p.279.
- Tribunal Constitucional del Perú (2003). Expediente N.º 1944-2002-AA/TC. Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional.
- Tribunal Constitucional. del Perú (2011). Expediente N.º 02482-2011-PA/TC. Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional. Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02482-2011-AA.html>
- Tribunal Fiscal . (2022). Resolución N°497-2022-SUNAFIL-TFL-Primera Sala. Resolución N° 497-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.
- Sánchez, A. (2018). La desnaturalización de los contratos temporales en el sector público de América Latina: Implicancias laborales y legales (Tesis de maestría). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Sanguinetti Raymond, W. (1988). Contrato de locación de servicios frente al derecho civil y al derecho del trabajo. Lima: Editorial Cultural Cuzco, pp. 293-294.
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL (2018). Informe N.º 001-2018-SUNAFIL/INII.
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL (2019). Informe N.º 003-2019-SUNAFIL/INII.
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL (2020). Informe N.º 005-2020-SUNAFIL/INII.

Vega, P. (2018). La desnaturalización de los contratos de locación de servicios en el ámbito municipal: Un estudio de las implicancias laborales (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

Zevallos Acosta, U. (2020). Metodología de la investigación jurídica. Editorial San Marcos E.I.R.L.



ANEXO

Proyecto de Ley que modifica el artículo 37 de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, a fin de garantizar los Derechos Laborales de los Obreros Municipales

I. Exposición de motivos

El artículo 37° de la Ley Orgánica de Municipalidades, preceptúa que los funcionarios y trabajadores de las municipalidades se encuentran supeditados al régimen laboral público, dentro de los cuales se encuentra el D.L. N° 276 y el D.L. N° 1057, mientras que los obreros municipales se encuentran amparados por el D.L. N° 728, régimen laboral de la actividad privada, reconociendo y garantizando los derechos y beneficios propios del referido régimen laboral.

Sin embargo, un sinnúmero de municipalidades del país, incorporan a los obreros municipales a través del uso indebido del contrato de locación de servicios u órdenes de servicio, lo que resulta en una forma de desnaturalización de la relación laboral, por lo que muchos trabajadores se encuentran desamparados y no se rigen por el régimen de la actividad privada, no gozando de los derechos laborales que le corresponden, como la compensación por tiempo de servicios, gratificaciones en julio y diciembre, seguridad social en salud, vacaciones, entre otros.

Ello se debe ante la ausencia de una prohibición taxativa, lo que ha motivado a que este uso indebido se normalice, pese a que las actividades de los obreros municipales son permanentes, subordinados y son propios de los servicios que brindan las municipalidades, lo que evidencia que forman parte de la estructura orgánica de las municipalidades, al constituir servicios esenciales. Es por ese motivo que es sumamente urgente incorporar una modificatoria que impida el uso indebido del contrato por locación de servicios para la contratación de obreros municipales, tanto más si merecen especial protección del Estado Peruano.

II. Efecto de la vigencia de la norma

La presente iniciativa legislativa modifica la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades.

III. Análisis costo beneficio de la futura norma legal

La presente iniciativa legislativa beneficia considerablemente a los obreros municipales a nivel nacional, al otorgarles mayor protección en el disfrute de sus derechos laborales, amparándolos de contrataciones indebidas contrarias a la ley laboral. Asimismo, evita que funcionarios o servidores públicos utilicen indiscriminadamente la figura del contrato por locación de servicios, y que caso contrario se detecte su uso indebido para la contratación de obreros municipales, acarreará consecuencias administrativas, disciplinarias, civiles o penales que correspondan. En ese mismo sentido, evitará que las municipalidades tengan que afrontar procesos judiciales de desnaturalización de contratos de locación de servicios, lo que a largo plazo significaría gastos considerables en pagos de beneficios sociales, derechos laborales dejados de percibir, entre otros.

La presente modificatoria no acarreará mayor gasto directo ni desmedro presupuestal, puesto que se trata de una modificación normativa que busca evitar que el Estado gaste innecesariamente en asumir procesos judiciales que a largo plazo ameritarán mayor gasto en el presupuesto institucional.

IV. Fórmula legal

Ley que modifica el artículo 37 de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, a fin de garantizar los Derechos Laborales de los Obreros Municipales

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 37 de la Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, con el propósito de impedir la contratación de obreros municipales mediante el uso indiscriminado del contrato por locación de servicios u órdenes de servicio, afianzando los derechos laborales previstos en el régimen laboral de la actividad privada.

Artículo 2. Modificación del artículo 37 de la Ley N.º 27972

Modifíquese el artículo 37º de la Ley Orgánica de Municipalidades, el cual quedará normado en los siguientes términos:

“Artículo 37.- Régimen laboral municipal

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, **quedando prohibido la contratación de obreros municipales mediante la modalidad de locación de servicios o mediante ordenes de servicio, no siendo aplicable la excepción establecida en el segundo párrafo del artículo 03° de la Ley N° 31298**”.*

Artículo 3. Disposición Complementaria Final

Única. Las municipalidades acoplarán, modificarán y adecuarán sus normas internas, directivas y demás instrumentos de gestión a lo dispuesto en la presente Ley en un plazo máximo de **noventa (90) días calendario**, bajo responsabilidad administrativa.

