

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN ANTONIO DE ABAD  
DEL CUSCO**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**

**ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**



---

**TUTELA ADECUADA FRENTE AL DESPIDO ARBITRARIO POR  
DESNATURALIZACIÓN DEL CONTRATO TEMPORAL EN LA  
FUNCIÓN PÚBLICA: UN ANÁLISIS DE ESTABILIDAD**

---

Tesis para optar al título profesional de abogado

Presentada por:

**Flor de America Tintaya Puma**

Docente asesor:

Elvis Oroz Figueroa

CUSCO, PERÚ

2022



UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN ANTONIO ABAD DEL CUSCO  
VICE RECTORADO DE INVESTIGACIÓN

INFORME DE ORIGINALIDAD

(Aprobado por Resolución N° CU-303-2020-UNSAAC)

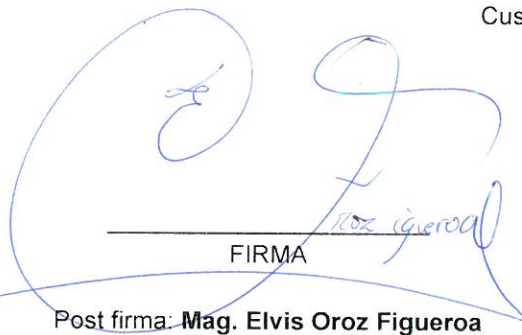
El que suscribe, asesor del trabajo de investigación, tesis intitulada "TUTELA ADECUADA FRENTE AL DESPIDO ARBITRARIO POR DESNATURALIZACIÓN DEL CONTRATO TEMPORAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA: UN ANÁLISIS DE ESTABILIDAD", presentada por Flor de America Tintaya Puma, con Nro. de DNI 76174098, para optar al Título Profesional de Abogada, informo que el trabajo de investigación ha sido sometido a revisión por dos (02) veces, mediante el software antiplagio, conforme al Artículo 6° del presente reglamento y de la evaluación de originalidad se tiene un porcentaje de cuatro por ciento (4 %).

Evaluación y acciones del reporte de coincidencia para trabajos de investigación  
conducentes a grado académico o título profesional, tesis

| Porcentaje     | Evaluación y acciones   | Marque con una (X) |
|----------------|---|--------------------|
| Del 1 al 10 %  | No se considera plagio.   | X                  |
| Del 11 al 30%  | Devolver al usuario para las correcciones.  |                    |
| Mayores a 31 % | El responsable de la revisión del documento emite un informe al inmediato jerárquico, quien a su vez eleva el informe a la autoridad académica para que tome las acciones correspondientes. Sin perjuicio de las sanciones administrativas que correspondan de acuerdo a ley. |                    |

Por tanto, en mi condición de asesor, firmo el presente informe en señal de conformidad y adjunto la primera hoja del reporte del Sistema Antiplagio.

Cusco, 17 de enero de 2023.



FIRMA

Post firma: Mag. Elvis Oroz Figueroa  
DNI N°: 40246686  
ORCID del Asesor: 0000-0002-2485-2668

Se adjunta:

1. Reporte Generado por el sistema Antiplagio
2. Enlace del Reporte Generado por el Sistema Antiplagio:

NOMBRE DEL TRABAJO

TUTELA ADECUADA FRENTE AL DESPIDO  
O ARBITRARIO POR DESNATURALIZACION  
DEL CONTRATO TEMPORAL EN LA FUNCIÓN  
PÚBLICA: UN ANÁLISIS DE ESTABILIDAD

AUTOR

Flor de América Tintaya Puma

RECUENTO DE PALABRAS

70682 Words

RECUENTO DE CARACTERES

399843 Characters

RECUENTO DE PÁGINAS

249 Pages

TAMAÑO DEL ARCHIVO

4.8MB

FECHA DE ENTREGA

Jan 17, 2023 2:43 PM GMT-5

FECHA DEL INFORME

Jan 17, 2023 2:46 PM GMT-5

**● 4% de similitud general**

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos

- 3% Base de datos de Internet
- Base de datos de Crossref
- 3% Base de datos de trabajos entregados
- 0% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de contenido publicado de Crossref

**● Excluir del Reporte de Similitud**

- Material bibliográfico
- Material citado
- Fuentes excluidas manualmente
- Material citado
- Coincidencia baja (menos de 25 palabras)
- Bloques de texto excluidos manualmente



ELVIS OROZ FIGUEROA  
ABOGADO  
REGISTRO C.A.C. N° 3429

***Dedicatoria***

*A mi país, a aquella población emergente  
que se esfuerza día a día por mejorar su  
calidad de vida en busca de nuevas  
oportunidades sin poderlas hallar.*

*A mi madre, por su amor especial y su  
carácter singular, sin el cual tal vez no  
hubiese llegado a esta etapa de mi vida.*

*“Siendo todos los ciudadanos iguales ante sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos.”*

(Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789)

## RESUMEN

La tutela contra el despido arbitrario expresada en nuestra Carta Magna constantemente ha sido objeto de marcadas interpretaciones por parte del operador judicial. La Ley N° 24041 consagró la reposición como la tutela contra el despido arbitrario para los funcionarios del Estado y, en su interpretación, la Corte Suprema de Justicia, en la Casación N° 1308-2016 Del Santa, consideró como precedente judicial vinculante reconocer el derecho de reposición del funcionario sin observar el principio – derecho de acceso a la Función Pública en condiciones de igualdad y mérito, evidenciando la pugna entre este derecho y el de la protección contra el despido arbitrario fundado en la desnaturalización de los contratos de trabajo temporales, a cuya consecuencia se incrementaron los índices de reposiciones judiciales en el Estado.

El objetivo de esta investigación fue la de arribar a la tutela adecuada contra el despido arbitrario a la problemática antes mencionada, considerando el régimen de carrera en la Función Pública. Para dicho fin, en esta investigación de enfoque cualitativo se empleó un método histórico, dogmático, comparativo, analítico e hipotético-deductivo. Los resultados objetivos demostraron las diferencias necesarias que existen entre el empleo privado y la Función Pública, principalmente en torno a la estabilidad laboral; en consecuencia, no se puede desconocer el principio de acceso justo a la Función Pública cuando se tienen dos opciones de tutela contra el despido arbitrario a ser optadas por el legislador, siendo la más adecuada para la problemática planteada la tutela resarcitoria.

### **Palabras clave**

Función Pública, estabilidad laboral, contrato de trabajo temporal, desnaturalización, igualdad y mérito, adecuada protección contra el despido arbitrario.

## ABSTRACT

The protection against arbitrary dismissal expressed in our Constitution has constantly been the object of marked interpretations by the judicial operator. Law No. 24041 enshrined the reinstatement as the protection against arbitrary dismissal for public officials and, in its interpretation, the Supreme Court of Justice, in Cassation No. 1308-2016 Del Santa, considered as binding judicial precedent to recognize the right of reinstatement of the official without observing the principle - right of access to Civil Service in conditions of equality and merit, making evident the struggle between this right and the protection against arbitrary dismissal based on misapplied temporary employment contracts, as a result, the indices of judicial reincorporation in the State increased.

The objective of this investigation was to arrive at adequate protection against arbitrary dismissal to the problem exposed, considering the career regime in the Civil Service. For this purpose, in this qualitative approach research, a historical, dogmatic, comparative, analytical, and hypothetico-deductive method was used. The objective results demonstrated the necessary differences between private employment and the Civil Service, mainly around employment stability; consequently, the access to the civil service cannot be ignored when the legislator has two options for protection against arbitrary dismissal, and the most appropriate for the problem raised is the compensation protection.

### **Keywords**

Civil Service, employment stability, temporary employment contract, misapplied temporary employment contracts, equality and merit, adequate protection against arbitrary dismissal.

## ÍNDICE

|   |            |
|---|------------|
| <b>INTRODUCCIÓN.....</b>  | <b>XII</b> |
| <b>CAPÍTULO I.....</b>  | <b>1</b>   |
| <b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....</b>                                  | <b>1</b>   |
| 1.1. SITUACIÓN PROBLEMÁTICA .....                                       | 1          |
| 1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA .....                                     | 4          |
| 1.2.1. Problema General.....  | 4          |
| 1.2.2. Problemas Específicos.....                                       | 4          |
| 1.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN .....                                | 5          |
| 1.3.1. Objetivo General .....   | 5          |
| 1.3.2. Objetivos Específicos.....                                       | 5          |
| 1.4. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN .....                            | 5          |
| 1.5. FACTIBILIDAD DE LA INVESTIGACIÓN .....                             | 7          |
| 1.6. LIMITACIONES DEL ESTUDIO .....                                     | 7          |
| <b>CAPÍTULO II.....</b>   | <b>8</b>   |
| <b>MARCO METODOLÓGICO.....</b>  | <b>8</b>   |
| 2.1. HIPÓTESIS Y CATEGORÍAS DE ESTUDIO .....                            | 8          |
| 2.1.1. Hipótesis de investigación.....                                  | 8          |
| 2.1.2. Categorías de Estudio.....                                       | 9          |
| 2.2. METODOLOGÍA .....  | 12         |
| 2.2.1. Ámbito de estudio .....  | 12         |
| 2.2.2. Características de la investigación .....                        | 12         |
| 2.2.3. Unidad temática de análisis.....                                 | 13         |
| 2.2.4. Población de estudio.....  | 13         |
| 2.2.5. Técnica de selección de estudio: Muestra no probabilística. .... | 13         |
| 2.2.6. Técnicas e instrumentos de recolección de información.....       | 14         |
| 2.2.7. Técnicas de análisis e interpretación de la información.....     | 15         |
| <b>MARCO TEÓRICO.....</b>   | <b>16</b>  |



|  |           |
|--|-----------|
| <b>CAPÍTULO III.....</b>   | <b>16</b> |
| <b>ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>  | <b>16</b> |
| 3.1. ANTECEDENTES INTERNACIONALES.....   | 16        |
| 3.2. ANTECEDENTES NACIONALES .....   | 20        |
| 3.3. ANTECEDENTES LOCALES .....  | 24        |
| <b>CAPÍTULO IV .....</b>   | <b>25</b> |
| <b>LA TUTELA FRENTE AL DESPIDO ARBITRARIO .....</b>  | <b>25</b> |
| 4.1. CONSIDERACIONES PREVIAS CON RELACIÓN AL DERECHO AL TRABAJO.....   | 25        |
| 4.1.1. Clasificación de los Derechos Humanos .....   | 26        |
| 4.1.2. Fundamentos Constitucionales del Derecho al Trabajo .....   | 27        |
| 4.2. TUTELA CONTRA EL DESPIDO ARBITRARIO .....   | 29        |
| 4.3. LA ESTABILIDAD LABORAL EN EL DERECHO DEL TRABAJO.....   | 31        |
| 4.3.1. Antecedentes Históricos de la Estabilidad Laboral .....   | 33        |
| 4.3.2. Evolución Normativa de la Estabilidad Laboral .....   | 36        |
| 4.3.3. Fundamentos de la Estabilidad Laboral. ....   | 40        |
| 4.4. MANIFESTACIONES DE LA ESTABILIDAD LABORAL Y TIPOS ESTABILIDAD LABORAL DE SALIDA.<br>41  |           |
| 4.4.1. La Tutela Restitutoria: Reposición.....   | 43        |
| 4.4.2. La Tutela Resarcitoria: Indemnización .....   | 43        |
| 4.4.3. El Despido Arbitrario .....   | 44        |
| <b>CAPÍTULO V.....</b>   | <b>49</b> |
| <b>LA DESNATURALIZACIÓN DEL CONTRATO LABORAL .....</b>   | <b>49</b> |
| 5.1. EL CONTRATO DE TRABAJO .....  | 49        |
| 5.2. LA CONTRATACIÓN LABORAL TEMPORAL EN LA ACTIVIDAD PRIVADA. ....  | 49        |
| 5.3. LA DESNATURALIZACIÓN DEL CONTRATO LABORAL TEMPORAL. ....  | 50        |
| 5.4. INTERPRETACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL DESPIDO ARBITRARIO POR<br>TERMINACIÓN DEL CONTRATO A PLAZO DETERMINADO DESNATURALIZADO (DESPIDO<br>INCAUSADO)..... | 53        |
| <b>CAPÍTULO VI .....</b>   | <b>56</b> |
| <b>LA FUNCIÓN PÚBLICA.....</b>   | <b>56</b> |
| 6.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA .....   | 56        |
| 6.2. DEFINICIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.....   | 67        |
| 6.3. LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....  | 72        |
| 6.4. NATURALEZA JURÍDICA DEL SERVICIO AL ESTADO Y SISTEMAS DE FUNCIÓN PÚBLICA .....  | 75        |
| <b>CAPÍTULO VII.....</b>   | <b>79</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y LA CONTRATACIÓN TEMPORAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA .....</b>  | <b>79</b>  |
| 7.1. REGÍMENES DE VINCULACIÓN CON CARERA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA .....   | 79         |
| 7.2. LA CARRERA ADMINISTRATIVA.....  | 80         |
| 7.2.1. El ingreso a la Carrera Administrativa .....  | 82         |
| 7.2.2. Régimen del Decreto Legislativo N° 276.....   | 83         |
| 7.2.3. Régimen de la Ley del Servicio Civil .....  | 85         |
| 7.3. CONTRATACIÓN TEMPORAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA.....  | 87         |
| <b>CAPÍTULO VIII .....</b>   | <b>93</b>  |
| <b>EL ACCESO JUSTO A LA FUNCIÓN PÚBLICA: ESTABILIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA.....</b>  | <b>93</b>  |
| 8.1. EL ACCESO JUSTO A LA FUNCIÓN PÚBLICA: UN DERECHO FUNDAMENTAL .....  | 93         |
| 8.1.1. Principio de Igualdad .....   | 100        |
| 8.1.2. Principio del Mérito .....  | 102        |
| 8.1.3. Principio de Publicidad .....   | 104        |
| 8.1.4. Modelos de acceso a la Función Pública.....   | 106        |
| 8.2. LA ESTABILIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA .....  | 107        |
| 8.2.1. Antecedentes Históricos de la Estabilidad en la Función Pública.....  | 108        |
| 8.2.2. Fundamentos de la Estabilidad en la Función Pública .....   | 108        |
| 8.2.3. Alcances de la Ley N° 24041 .....   | 110        |
| 8.2.4. Tratamiento Jurisprudencial: Casación 1308-2016 Del Santa .....   | 113        |
| 8.2.5. El Decreto de Urgencia N° 016-2020 .....  | 118        |
| MARCO CONCEPTUAL.....  | 120        |
| <b>CAPÍTULO IX .....</b>   | <b>124</b> |
| <b>RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....</b>   | <b>124</b> |
| 9.1. LA PROTECCIÓN CONTRA EL DESPIDO ARBITRARIO COMO ESTABILIDAD LABORAL RELATIVA DESDE LA ÓPTICA DEL DERECHO LABORAL Y CONSTITUCIONAL .....         | 124        |
| 9.2. DIFERENCIAS ENTRE LA ESTABILIDAD LABORAL EN EL EMPLEO PRIVADO Y LA ESTABILIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA .....                                      | 129        |
| 9.2.1. Por su desarrollo histórico.....  | 130        |
| 9.2.2. Por sus fundamentos jurídicos.....  | 131        |
| 9.3. LA PROTECCIÓN CONTRA EL CESE ARBITRARIO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CARRERA.....   | 132        |
| 9.3.1. Régimen D. L 276 .....  | 135        |
| 9.3.2. Régimen de la Ley del Servicio Civil .....  | 140        |
| 9.4. LOS PRINCIPIOS QUE GARANTIZAN EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO JUSTO A LA FUNCIÓN PÚBLICA.....  | 142        |
| 9.5. LA DESNATURALIZACIÓN, UNA MANIFESTACIÓN DEL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DE LA REALIDAD, FRENTE AL PRINCIPIO DE ACCESO JUSTO A LA FUNCIÓN PÚBLICA..... | 149        |

|  |            |
|--|------------|
| 9.6. EL EFECTO DE LAS REPOSICIONES JUDICIALES EN EL DERECHO DE ACCESO JUSTO A LA FUNCIÓN PÚBLICA.....  | 157        |
| 9.6.1. La vulneración del contenido esencial del derecho fundamental de Acceso justo a la Función Pública.....   | 159        |
| 9.6.2. Análisis del contexto de las reposiciones judiciales amparadas en atención a la Ley N° 24041.....   | 161        |
| 9.6.3. Incidencia de las reposiciones judiciales en la Administración de Personal.....   | 163        |
| 9.7. LA TUTELA RESARCITORIA COMO UNA TUTELA ADECUADA CONTRA DESPIDO ARBITRARIO ANTE LA DESNATURALIZACIÓN DEL CONTRATO TEMPORAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LOS REGÍMENES GENERALES CON CARRERA..... | 167        |
| 9.7.1. Derecho Comparado.....  | 174        |
| 9.7.2. Jurisprudencia relevante.....   | 181        |
| <b>CONCLUSIONES.....</b>   | <b>187</b> |
| <b>RECOMENDACIONES.....</b>  | <b>191</b> |
| PROYECTO DE LEY QUE REGULA LA PROTECCIÓN ADECUADA CONTRA EL CESE ARBITRARIO DE SERVIDORES CONTRATADOS PARA LABORES DE NATURALEZA PERMANENTE.....   | 193        |
| PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 2 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.....   | 198        |
| <b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>   | <b>201</b> |
| <b>ANEXOS.....</b>   | <b>215</b> |
| ANEXO 1: MATRIZ DE CONSISTENCIA.....   | 216        |
| ANEXO 2: MATRIZ DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.....   | 217        |
| ANEXO 3: INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.....   | 218        |
| ANEXO 4: MEDIOS DE VERIFICACIÓN.....   | 227        |
| ANEXO 5: DECLARACIÓN DE ORIGINALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN.....  | 234        |

## ÍNDICE DE TABLAS

|  |     |
|--|-----|
| <b>TABLA 1:</b> Matriz de Categorización, Técnicas e Instrumentos.....                             | 11  |
| <b>TABLA 2:</b> Características metodológicas de la investigación .....                            | 12  |
| <b>TABLA 3:</b> La estabilidad laboral hasta la vigencia de la Constitución Política de 1979 ..... | 38  |
| <b>TABLA 4:</b> Modelos de Protección contra el Despido Arbitrario .....                           | 40  |
| <b>TABLA 5:</b> Regímenes de vinculación con el Estado.....  | 79  |
| <b>TABLA 6:</b> Resultado del análisis documental (Primer objetivo específico).....                | 125 |
| <b>TABLA 7:</b> Resultado del análisis documental (Segundo objetivo específico).....               | 129 |
| <b>TABLA 8:</b> Resultado del análisis documental (Tercer objetivo específico) .....               | 132 |
| <b>TABLA 9:</b> Ingreso a la Función Pública en los regímenes generales con carrera.....           | 133 |
| <b>TABLA 10:</b> Resultado del análisis documental (Cuarto objetivo específico).....               | 142 |
| <b>TABLA 11:</b> Resultado del análisis de sentencias judiciales (Quinto objetivo específico)..... | 150 |
| <b>TABLA 12:</b> Resultado del análisis documental (Sexto objetivo específico).....                | 157 |
| <b>TABLA 13:</b> Fallos de sentencias que disponen reposición mediante la Ley N° 24041 .....       | 161 |
| <b>TABLA 14:</b> Síntesis de los resultados específicos .....                                      | 167 |
| <b>TABLA 15:</b> Resultado del análisis de transcurso normativo.....                               | 168 |
| <b>TABLA 16:</b> El derecho de acceso a la Función Pública en el derecho comparado .....           | 181 |

## ÍNDICE DE FIGURAS

|  |     |
|--|-----|
| <b>FIGURA 1:</b> “Burocracia Profesional” y control de la Corrupción .....                         | 147 |
| <b>FIGURA 2:</b> Puntaje del Índice de Mérito, 2004-2011/2013.....                                 | 148 |
| <b>FIGURA 3:</b> Condición laboral de los servidores de la Municipalidad Provincial de Cusco ..... | 164 |
| <b>FIGURA 4:</b> Evolución de los gastos de personal en la Municipalidad Provincial de Cusco ..... | 165 |
| <b>FIGURA 5:</b> Gastos de las reposiciones judiciales - SERVIR.....                               | 166 |
| <b>FIGURA 6:</b> Índice de desarrollo del Servicio Civil 2004-2011/2013 (16 países).....           | 179 |

**ABREVIATURAS UTILIZADAS**

- CADH:** Convención Americana de Derechos Humanos
- CAS:** Contrato Administrativo de Servicios, Régimen del Decreto Legislativo N° 1057
- CIDH:** Corte Interamericana de Derechos Humanos
- D. L:** Decreto Ley
- D. Leg.:** Decreto Legislativo
- D.U:** Decreto de Urgencia
- EBEP:** Estatuto Básico del Empleo Público Español
- EXP:** Expediente
- LMEP:** Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público
- LPCL** Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
- LSC:** Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil
- MEF:** Ministerio de Economía y Finanzas
- OIT:** Organización Internacional del Trabajo.
- RAE:** Real Academia Española
- Régimen 276:** Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa
- Régimen 728:** Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral
- Reglamento LSC:** Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, que aprueba el Reglamento  
General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil
- STC:** Sentencia del Tribunal Constitucional
- TC:** Tribunal Constitucional

## INTRODUCCIÓN

La protección frente al despido arbitrario es un derecho garantizado en la Constitución del Estado, a través de su artículo 27, con la finalidad de otorgar al trabajador una protección adecuada frente a un cese arbitrario, dentro de los parámetros establecidos en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, entre la indemnización y la reposición, dejando al legislador la labor de determinar a través de la Ley la forma de su otorgamiento. En relación con la Función Pública, los servidores sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 276 cuentan con esta protección a través de la Ley N° 24041.

Si bien, a los ojos del Derecho del Trabajo, un funcionario público es un trabajador del Estado, ello no implica desconocer los principios propios del Derecho de la Función Pública, cuya fuente emerge del Derecho Administrativo y, por ende, del Derecho Público. Con el nacimiento y auge del Derecho del Trabajo, el Derecho de la Función Pública fue perdiendo autoridad en cuanto a sus principios que fueron desplazados por aquellos del Derecho del Trabajo. Poco o nada hicieron los legisladores, juristas y operadores de justicia nacionales a fin de dar armonía a la contraposición surgida entre los principios de ambas disciplinas. Muestra de ello es la precariedad en la que siempre estuvo la regulación de la Función Pública peruana y la falta del reconocimiento de su coercitividad en cuanto a sus regímenes de empleo. Lo dicho se evidencia como ejemplo en la Casación N° 1308-2016 Del Santa, en donde el operador judicial decidió amparar la protección adecuada frente al despido arbitrario expresada en la Ley N° 24041, ante la desnaturalización de un contrato temporal, sin considerar el acceso a la Función Pública en condiciones de mérito e igualdad; es decir, sin considerar que el servidor

deba ingresar a laborar para el Estado imperativamente mediante un concurso público en condiciones de igualdad y mérito. Esto hecho puso en evidencia la dicotomía existente entre el derecho del trabajo de la actividad privada y la Función Pública, estrictamente en cuanto a la estabilidad en el empleo; la contraposición entre el principio - derecho de acceso justo a la Función Pública y el derecho de la protección contra el despido arbitrario fundado en la desnaturalización de los contratos de trabajo temporales o de duración definida. Un versus de nunca acabar, donde la fuerza del principio de primacía de la realidad va tomando la palestra mientras que las planillas del Estado se van ensanchando cada vez más, disminuyendo las probabilidades de garantizar el respeto irrestricto del derecho de acceso justo a la Función Pública cuya titularidad recae en la ciudadanía en su conjunto.

En paralelo a lo expuesto, no resulta abundante indicar que, por su parte, el Tribunal Constitucional del Perú desde el 16 de abril de 2015, con la emisión del precedente constitucional vinculante Huatuco, intentó restaurar el principio de acceso a la Función Pública; sin embargo, la solución arribada en dicho precedente causó furor en la doctrina laboral, con muchos argumentos en contra y otros a favor. En tal virtud, fue la Corte Suprema de Justicia quien, a través de la Casación N° 8347-2014 Del Santa, dispuso como precedente judicial vinculante los casos en los cuales se debe inaplicar el Precedente Constitucional Vinculante Huatuco, entre ellos, cuando se trate de trabajadores al servicio del Estado sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 o de la Ley N° 24041. Por tanto, si bien el Precedente Vinculante Huatuco no será de especial énfasis y análisis en la presente investigación, es menester mencionar su trascendencia en el intento de reestablecer el principio de acceso justo a la Función Pública en nuestro país.

A fin de dar una solución armónica a la disputa existente entre las disciplinas mencionadas, en esta investigación se intenta dar con la tutela adecuada frente al despido arbitrario en los casos en los cuales se alega el cese arbitrario del funcionario público con base en la desnaturalización de su contrato temporal, en los regímenes estatales con carrera pública.

Para ello, necesariamente en un enfoque cualitativo, en esta investigación se empleó un método histórico, dogmático, comparativo, analítico e hipotético-deductivo, cuya estructura, para un adecuado estudio y análisis, fue diseñada en atención a la naturaleza de la investigación. Por tanto, consta de nueve capítulos distribuidos en: **Capítulo I**, Planteamiento del Problema, donde se expone la situación problemática, la formulación del problema, los objetivos de la investigación y su justificación; **Capítulo II**, Marco Metodológico, donde se da una aproximación a la solución a ser obtenida y la disgregación de las categorías de estudio y el apartado del diseño de la investigación; **Capítulo III**, que contiene los antecedentes de la investigación; del **Capítulo IV al VII** se desarrollan las bases teóricas de las categorías de estudio y el marco conceptual; y, **Capítulo IX**, Resultados y Discusión, que demuestra los hallazgos obtenidos en relación a los objetivos de investigación. Finalmente, se emiten las conclusiones y recomendaciones correspondientes, así como los proyectos de ley que se elaboraron en atención a la investigación.



## CAPÍTULO I

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

#### 1.1. Situación Problemática

El surgimiento del Derecho del Trabajo como derecho social, conocido como Derecho Laboral, generó un impacto tan fuerte en su época que la distinción entre el empleo público y privado se fue difuminando. Al instalarse y desarrollarse el Estado Social y Democrático, el Derecho Laboral obtuvo una vocación expansiva y formulación técnica que le permitió ingresar al empleo público, generando el apartamiento del Derecho Administrativo para aplicar el régimen laboral privado en el empleo público (Miranda, 2004).

Hoy, muchos principios y prescripciones propios del derecho laboral privado han venido aplicándose al momento de resolver controversias en la relación Servidor Público - Estado, sin considerar que ésta tiene su propia esencia obsecuente a los principios de la Función Pública, como el acceso a la misma mediante un concurso de méritos, de necesaria y obligatoria implementación para el Estado, lo que ha generado confusión en el receptor del derecho.

Ello se puede ver claramente en el alto índice de reposiciones laborales que se han venido otorgando a los servidores públicos temporales, bajo el argumento de que “desnaturalizado” un contrato de trabajo (sea por el tiempo, la naturaleza de las funciones u objeto) la relación laboral temporal se torna en indeterminada, por tanto, el cese de la relación deviene en un despido arbitrario y consecuentemente se debe ordenar la reposición del actor (trabajador). Esta regla ha venido aplicándose de manera desmesurada para los servidores públicos sin observar lo previsto en el artículo 5° de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José),

con rango constitucional en nuestro país, y otras normas de derecho público, de obligatoria observancia para el operador de justicia.

Pareciera ser que el alto índice de reposiciones judiciales en el sector público obedece al tenor del artículo 27 de la Constitución Política del Estado, cuyo texto señala que: *“La ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario”*, pues, en el desarrollo jurisprudencial (Casación N° 1308-2016-Del Santa), se dice que el efecto de reincorporar al trabajador en el puesto que venía laborando no constituye el ingreso a la carrera pública ni le otorga una estabilidad laboral absoluta. Sin embargo, ello no resulta del todo cierto, ya que, al ordenarse la reincorporación del servidor público temporal, genera en éste el derecho a no ser despedido sino por causa justa, lo que significa otorgarle la misma estabilidad que la de aquel servidor público que sí ingresó por concurso público, vulnerando así el principio de Acceso a la Función Pública en condiciones de mérito e igualdad, presupuesto condicional para adquirir el derecho a la estabilidad en la Función Pública. Este escenario trajo consigo consecuencias negativas, tanto sociales y económicas, como limitar la oportunidad de otros a acceder al empleo público a través de un justo concurso de méritos y la carga laboral que le genera al Estado la estabilidad indeterminada del servidor público reincorporado judicialmente sin plaza presupuestada, haciendo del Estado un “asegurador universal del desempleo”.

Con la emisión de la STC en el Exp. 5057-2013-PA/TC, Caso Huatuco, el problema pareció haber disminuido ligeramente para el caso de los servidores públicos temporales que pretendían su reposición en la Función Pública al haberse desnaturalizado su contrato temporal bajo el Decreto Legislativo N° 728.

Asimismo, con la emisión del Decreto de Urgencia N° 016-2020, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 23 de enero de 2020, el problema pareció haber sido resuelto al establecer

algunas reglas de observancia obligatoria para disponer la reposición o el reconocimiento del vínculo laboral de los servidores públicos en las entidades del Sector Público, derogando de la Ley N° 24041, la cual es usada para ordenar judicialmente la reposición de servidores públicos contratados bajo el Decreto Legislativo N° 276. Sin embargo, las prescripciones contenidas en aquel fueron materia de discusión que se manifestaron a través de diversos pronunciamientos con injerencias políticas y confrontación evidente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, el primero con la intención de promover la sistematización adecuada de la Función Pública y el segundo con la intención de mantener la rigidez del principio laboral de primacía de la realidad sobre el principio - derecho de acceso a la Función Pública en condiciones de mérito, capacidad e igualdad; por lo que el Congreso de la República, por insistencia, pese a la resistencia del Poder Ejecutivo, emitió a la fecha la Ley N° 31115, publicada en El Diario Oficial El Peruano el 23 de enero de 2021, suscrita por su presidente, disponiéndose en su artículo único la derogación de los artículos 2, 3, 4, 13, la cuarta disposición complementaria final y la única disposición derogatoria del Decreto de Urgencia 016-2020, dejándose entonces de lado las prescripciones de observancia obligatoria en relación a los supuestos de procedencia de reposiciones judiciales.

Como es de verse, a través del tiempo, se mantiene una pugna que parece nunca acabar, por lo que es altamente necesario analizar en esta investigación si la tutela que se ha venido otorgando a los servidores públicos cuyo contrato temporal de servicios se ha desnaturalizado resulta adecuada en nuestro ordenamiento jurídico nacional, considerando que lo prescrito en la carta magna también implica el reconocimiento de los principios del Derecho Público, así como los derechos fundamentales que en él se enmarcan, sin dejar de lado la realidad social de nuestro país; en consecuencia, se deberá identificar y aplicar una adecuada tutela ante el supuesto de

desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública, en el caso estricto de esta investigación, en los regímenes generales con carrera.

## **1.2. Formulación del Problema**

### ***1.2.1. Problema General***

¿Cuál es la tutela adecuada frente al despido arbitrario por desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública de los regímenes generales con carrera?

### ***1.2.2. Problemas Específicos***

1. ¿Cuál es el tipo de estabilidad laboral que contempla la Constitución Política como tutela contra el despido arbitrario?
2. ¿Cuáles son las diferencias entre la estabilidad laboral en el empleo privado y la estabilidad en la Función Pública, respecto a sus orígenes y fundamentos?
3. ¿Cuándo se alcanza la protección frente al cese arbitrario o estabilidad en la Función Pública de los regímenes generales con carrera?
4. ¿Cuáles son los principios que garantizan el acceso justo a la Función Pública?
5. ¿Cómo se da la desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública de los regímenes generales con carrera?
6. ¿Cuál es el efecto de las reposiciones judiciales en el derecho de acceso justo a la Función Pública?

### 1.3. Objetivos de la investigación

#### *1.3.1. Objetivo General*

Proponer la tutela adecuada frente al despido arbitrario por desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública de los regímenes generales con carrera.

#### *1.3.2. Objetivos Específicos*

1. Identificar el tipo de estabilidad laboral que contempla la Constitución Política como tutela contra el despido arbitrario.
2. Determinar las diferencias entre la estabilidad laboral en el empleo privado y la estabilidad en la Función Pública, respecto a sus orígenes y fundamentos.
3. Identificar cuándo se alcanza la protección frente al cese arbitrario o estabilidad en la Función Pública de los regímenes generales con carrera.
4. Identificar los principios que garantizan el acceso justo a la Función Pública.
5. Describir cómo se da la desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública de los regímenes generales con carrera.
6. Identificar cuál es el efecto de las reposiciones judiciales en el derecho de acceso justo a la Función Pública.

### 1.4. Justificación de la investigación

La presente investigación se justifica por las siguientes razones:

**Conveniencia.** Al haberse observado la jurisprudencia antitética sobre la tutela aplicable para los servidores públicos cuyo contrato temporal se dice estar desnaturalizado, esta investigación realizó un estudio profundo de la protección adecuada contra el despido arbitrario en la Función Pública, investigación que resulta conveniente a fin de determinar la tutela más

adecuada dentro de nuestro ordenamiento jurídico, observando los principios que orientan la administración pública y los derechos fundamentales previstos por nuestra carta magna, cuyos resultados servirán para garantizar la debida observancia del ordenamiento jurídico y la doctrina para proponer futuras reformas normativas esenciales.

**Relevancia social.** La presente investigación tiene impacto social, ya que busca restituir en el ordenamiento jurídico el reconocimiento y la vigencia del derecho fundamental de interés público de acceso justo a la Función Pública ante la reincorporación judicial sin concurso público de méritos, a fin de asegurar el derecho de la población emergente de acceder a la Función Pública a través de una selección justa y transparente en la búsqueda de un servicio civil eficaz, lo que beneficia al Estado y a la sociedad, a través de una Administración Pública transparente, evitando la ilegalidad en el acceso a la Función Pública.

**Implicaciones Prácticas.** Con los resultados de esta investigación podrán propugnarse nuevas reformas normativas para restituir el Derecho a la Función Pública en el ordenamiento jurídico, así como generar en la sociedad una visión reforzada de un Estado competitivo, a través de la selección transparente de los más capacitados para integrar la Administración, asimismo coadyuvará a restituir tanto en la doctrina como en la jurisprudencia los principios de la Función Pública, por ende, generará en el legislador, en los operadores del derecho y en el ciudadano común, la noción de revalorar el acceso en condiciones de igualdad a la Función Pública a través del mérito, capacidad, igualdad y la publicidad.

**Valor teórico.** Con esta investigación se pretende aportar al conocimiento teórico del Derecho a la Función Pública y del Derecho Laboral, dando a conocer los fundamentos jurídicos y doctrinarios para elegir entre la tutela restitutoria y la tutela resarcitoria cuando el servidor público alega la desnaturalización de su contrato de trabajo temporal, reforzando la línea de

investigación que propugna el restablecimiento de los principios de Administración y la Función Pública.

**Utilidad metodológica.** La metodología empleada en la presente investigación servirá de base para otras investigaciones relacionadas al tema, así como, los datos obtenidos con los instrumentos y técnicas a utilizar permitirán obtener resultados que pueden ser utilizados en otras investigaciones.

### **1.5. Factibilidad de la investigación**

La investigación realizada, desde el inicio, fue factible y viable a nivel técnico, económico y operativo, ya que la investigadora cuenta con la capacidad técnica, los recursos económicos, recursos tecnológicos y demás recursos necesarios para asumir las actividades de la investigación, y en tal virtud se en marcha el proyecto de investigación.

### **1.6. Limitaciones del estudio**

Hubo limitaciones en la investigación que a la fecha fueron superadas, tales como la disponibilidad de tiempo de la investigadora, no contar con los materiales suficientes para profundizar el tema específico de Función Pública, al ser un tema poco estudiado en el país; así como el acceso a la información, pues se intentó obtener información detallada de instituciones públicas como la Municipalidad Provincial de Cusco y el Ministerio de Trabajo, en relación a los servidores públicos cuya condición es la de repuestos judiciales, la situación actual de las reposiciones judiciales, así como los índices del empleo y desempleo en general, respectivamente, pero no se obtuvo la información detallada; sin embargo, ello no fue óbice para poder realizar la investigación en base a data emitida por el SERVIR y la obtenida por la investigadora del Poder Judicial.

## CAPÍTULO II

### MARCO METODOLÓGICO

#### 2.1. Hipótesis y Categorías de estudio

##### *2.1.1. Hipótesis de investigación*

Como se precisará más adelante, esta investigación tiene un enfoque cualitativo, en el cual las hipótesis tienen una vocación distinta a la de un estudio cuantitativo, ya que de acuerdo a Hernández, Fernández & Baptista (2010), son altamente generales, flexibles, y emergentes, se modifican durante el proceso de investigación y en atención al razonamiento del investigador, excepcionalmente se establecen antes de empezar con la recolección de información; por tanto, fundamentalmente, no se prueban estadísticamente. En concordancia con lo expuesto, las hipótesis que abajo se detallan se han ido afinando durante la ejecución del proceso de investigación.

##### **Hipótesis General:**

La tutela adecuada frente el despido arbitrario por desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública de los regímenes generales con carrera es la indemnización.

##### **Hipótesis Específicas:**

1. La estabilidad laboral que contempla la Constitución Política como protección contra el despido arbitrario es la estabilidad relativa.
2. Existen diferencias entre la estabilidad en la Función Pública y el empleo privado, que obedecen a la naturaleza del empleador, la finalidad del servicio, la forma de alcanzar la protección frente al despido arbitrario.



3. La estabilidad laboral (protección contra el despido arbitrario) en la Función Pública de carrera, se alcanza mediante la superación de un concurso público de méritos.
4. Los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como de publicidad, garantizan el acceso justo a la Función Pública.
5. La desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública se da por la aplicación indebida de la figura contractual de contratación temporal para labores eventuales.
6. Las reposiciones judiciales afectan el contenido esencial del derecho fundamental de acceso justo a la Función Pública, el presupuesto público y el desarrollo del Servicio Civil meritocrático en el Sistema de Gestión de Recursos Humanos.

### ***2.1.2. Categorías de Estudio***

Al ser una investigación con enfoque cualitativo, no busca medir el fenómeno de estudio a través de variables, como lo es en un enfoque cuantitativo. En las investigaciones con enfoque cualitativo se emplean los sistemas de codificación y categorías, en atención a la naturaleza específica del estudio que se ha de llevar a cabo (Gibbs, 2012), a través de un sistema de categorías o categorización. De acuerdo con Rivas (2017), las categorías en la investigación cualitativa son equivalentes a las variables en una investigación cuantitativa, lo mismo señala Cisterna (2005), además postula que la categorización orienta y direcciona la construcción de los instrumentos para recopilar la información. En la investigación cualitativa los conceptos recabados en las distintas fuentes de información van agrupándose en categorías y subcategorías a medida que progresa la codificación y el análisis, pues el investigador va acumulando una creciente cantidad de conceptos (Cohen & Gómez, 2019). Asimismo, la categorización de los

conceptos puede ser inductiva o deductiva, ambas formas son posibles en los estudios cualitativos (Torres, 1999).

Lo anterior concuerda con lo señalado por Hernández et al (2010), pues, para el enfoque cualitativo, a diferencia del enfoque cuantitativo, el propósito de la recolección de datos no es medir variables para efectuar inferencias y análisis estadísticos, sino que busca obtener datos a fin de analizarlos y comprenderlos para responder a las preguntas de investigación y generar conocimiento. Para ello se lleva a cabo la codificación, analizando y comparando los datos a fin de agruparlos en categorías.

Finalmente, Hernández Fernández (2013), en torno al análisis de datos cualitativos, capítulo del libro denominado “Conocer lo Social: Estrategias y técnicas de construcción y análisis de datos”, señala que, por lo general, en la investigación cualitativa la información se recoge de modo desordenado, conforme se va encontrando, para lo cual es necesario sistematizar la información clasificándola en categorías, las mismas que, por lo general, se nombran mediante palabras o términos alusivos a su contenido, significado o su denominación. Luego, para cada categoría, se pueden asignar subcategorías o añadir descriptores que son propiedades o características que ayudan a concretar más los conceptos de los que se trata en el texto.

Así establecido, en la presente investigación, desde el inicio, se empleó la categorización a fin de recabar información, agruparla y analizar. En ese entender en la Tabla 2 se consignan las categorías de estudio con sus respectivas subcategorías, las mismas que fueron alineadas con los objetivos de la investigación, las técnicas utilizadas y los instrumentos de recolección de la información empleados.

Tabla 1

## Matriz de Categorización, Técnicas e Instrumentos

| OBJETIVO GENERAL   | CATEGORÍAS DE ESTUDIO   | SUBCATEGORÍAS  | TÉCNICA   | INSTRUMENTO  |   |
|--|---|--|---|--|---|
| Proponer la tutela adecuada frente al despido arbitrario por desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública de los regímenes generales con carrera. |   | Estabilidad de salida en la Función Pública temporal                                     | - Resultados específicos<br>- Ley 24041<br>- Derecho comparado<br>- Jurisprudencia relevante a nivel nacional e internacional<br>- Jurisprudencia comparada | - Análisis deductivo de los resultados específicos.<br>- Análisis documental.<br>- Análisis dogmático.                         | - Ficha de análisis de transcurso normativo.<br>- Ficha de análisis documental. |
| <b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>   |   |  |   |  |   |
| 1. Identificar el tipo de estabilidad laboral que contempla la Constitución Política como tutela contra el despido arbitrario.                                     | <b>Categoría 1</b>  | Estabilidad Laboral de salida  | - Absoluta<br>- Relativa propia<br>- Relativa impropia  | - Análisis documental.<br>- Análisis dogmático.  | - Ficha de análisis documental.   |
| 2. Determinar las diferencias entre la estabilidad laboral en el empleo privado y la estabilidad en la Función Pública, respecto a sus orígenes y fundamentos.     | Tutela frente al Despido Arbitrario (C1)                            | Estabilidad en el empleo privado   | - Antecedentes históricos<br>- Fundamentos doctrinarios   | - Análisis documental.<br>- Análisis dogmático.  | - Ficha de análisis documental.   |
| 3. Identificar cuándo se alcanza la protección frente al cese arbitrario o estabilidad en la Función Pública de los regímenes generales con carrera.               |   | Estabilidad en la Función Pública  | - Antecedentes históricos<br>- Fundamentos doctrinarios   | - Análisis documental.<br>- Análisis dogmático.  |   |
| 4. Identificar los principios que garantizan el acceso justo a la Función Pública.   |   | Acceso a la Función Pública de carrera   | - Acceso a la Función Pública en el régimen 276<br>- Acceso a la Función Pública en el régimen SERVIR   | - Análisis documental.<br>- Análisis normativo.  | - Ficha de análisis normativo.  |
| 5. Describir cómo se da la desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública de los regímenes generales con carrera.                                   | <b>Categoría 2</b>  | Principios del Acceso justo a la Función Pública   | - Igualdad<br>- Mérito y Capacidad<br>- Publicidad  | - Análisis documental.<br>- Análisis dogmático.  | - Ficha de análisis documental.   |
| 6. Identificar cuál es el efecto de las reposiciones judiciales en el derecho de acceso justo a la Función Pública.  | Desnaturalización del Contrato Temporal en la Función Pública. (C2) | Desnaturalización del contrato temporal  | - Fundamento doctrinario<br>- Fundamento legal<br>- Fundamento jurisprudencial  | - Observación no participante, no estructurada.<br>- Análisis documental.<br>- Estudio de sentencias.<br>- Análisis dogmático. | - Ficha de análisis de sentencia.   |
|  |   | Efecto de las reposiciones judiciales en el derecho de Acceso justo a la Función Pública | - Efecto en el contenido esencial del derecho.<br>- Análisis del contexto de las reposiciones judiciales  | - Análisis documental.<br>- Análisis dogmático.  | - Ficha de análisis documental.   |
|  |   |  | - Incidencia en la Administración de Personal (Presupuesto y SAGRH)   | - Observación no participante, no estructurada.<br>- Análisis documental.  | - Lista de reporte de fallos judiciales.  |
|  |   |  |   | - Análisis documental.   | - Ficha de análisis documental.   |

## 2.2. Metodología

### 2.2.1. *Ámbito de estudio*

Esta investigación es de alcance general, en la medida que aborda fundamentalmente el estudio de la normativa nacional de aplicación en toda la jurisdicción peruana; por tanto, constituye ámbito de estudio en la presente investigación, la normativa nacional vigente en la jurisdicción peruana concerniente a las categorías de estudio.

### 2.2.2. *Características de la investigación*

**Tabla 2**

*Características metodológicas de la investigación*

| CARACTERÍSTICAS                    |   |
|------------------------------------|---|
| <b>ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN</b> | <b>Enfoque cualitativo:</b> El estudio se basa fundamentalmente en el análisis y la argumentación para poder arribar al objetivo principal. Utiliza la recolección de datos sin medición estadística para afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010).   |
| <b>TIPO DE INVESTIGACIÓN</b>       | De acuerdo con lo postulado por Witker (1995), la presente investigación tiene propiamente una <b>naturaleza jurídica</b> y, como tal, el tipo de investigación jurídica es <b>Dogmático – Propositiva</b> , pues se enfoca en un análisis de tipo dogmático y cuestiona una ley vigente que, tras la evaluación correspondiente, se propone cambios o reformas legislativas. |
| <b>NIVEL DE INVESTIGACIÓN</b>      | <b>Propositivo:</b> Analiza la información de las instituciones jurídicas a fin de obtener información teórica y empírica, a partir de lo cual, en cuestionamiento de la legislación se formula como solución la modificación, derogación o creación de una norma, a través de un proyecto de ley (Romero, Palacios, & Ñaupas, 2018).   |
| <b>MÉTODO</b>                      | <b>Histórico, dogmático, comparativo, y analítico - deductivo:</b> Se adopta el método histórico para analizar la estabilidad, se analizan las categorías con el método dogmático (doctrina, legislación y jurisprudencia), se analiza la información comparativamente y, desde un análisis deductivo, se llega al resultado y conclusión (Romero, Palacios, & Ñaupas, 2018). |

---

**DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN**

**Diseño descriptivo-comparativo:** Se describen las características de las categorías, compararlas, verificando la relación existente entre ellas y finalmente dar a conocer el resultado (Romero, Palacios, & Ñaupas, 2018). Según Hernández et al (2010), en el enfoque cualitativo, el diseño comprende el abordaje general a usarse en el proceso de investigación, y que no existen fronteras en la tipología de los diseños cualitativos.

---

**2.2.3. Unidad temática de análisis**

La principal unidad temática de análisis de la presente investigación es la estabilidad laboral de salida en la Función Pública de carrera ante la desnaturalización de un contrato temporal, donde la estabilidad laboral de salida es la tutela contra el despido arbitrario.

**2.2.4. Población de estudio**

La población de la presente investigación estuvo compuesta la normativa nacional e internacional, así como la jurisprudencia vinculante y la doctrina nacional y comparada, la información descriptiva y estadística obtenida de la Municipalidad del Cusco, el último reporte de reposiciones judiciales publicado por el SERVIR, informes técnicos y presentaciones informativas del SERVIR, así como los fallos de las sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales competentes en la materia.

**2.2.5. Técnica de selección de estudio: Muestra no probabilística.**

Al ser una investigación cualitativa no se tiene un tamaño de muestra determinante. Respecto a las técnicas de selección de muestra, la presente investigación se sujetó a un muestreo no probabilístico, por conveniencia y a juicio de la investigadora en atención al objetivo de la investigación. Sin embargo, respecto al análisis de los fallos de las sentencias, a fin de analizar y demostrar los fundamentos de la desnaturalización del contrato temporal en

la Función Pública, se ha tomado la muestra de cuatro sentencias las cuales tienen calidad de cosa juzgada.

### ***2.2.6. Técnicas e instrumentos de recolección de información***

#### **a) Técnica del análisis documental**

De los tipos de técnicas de análisis documental, se empleó el análisis de contenido, con la finalidad de analizar el carácter interno de los documentos, seleccionando los aspectos relevantes que interesan a las categorías de estudio, para ello se utilizaron los siguientes instrumentos:

- Ficha de análisis documental.
- Ficha de análisis normativo.
- Ficha de análisis de transcurso normativo

#### **b) Técnica de observación**

Se realizó la técnica de la observación no participante y no estructurada (Romero, Palacios, & Ñaupas, 2018), ya que fue una observación externa sin haber intervenido la investigadora como partícipe en el fenómeno investigado, asimismo, constituye una observación libre no estructurada porque se realiza sin el empleo de instrumentos de investigación. En ese entender, previo a la ejecución de la investigación, la investigadora tuvo la oportunidad de observar los fallos y fundamentos de las sentencias de reposiciones judiciales en el desarrollo de sus prácticas preprofesionales, logrando una observación inicial para proceder con el estudio. Propiamente, en el desarrollo de la investigación, se realizó la observación directa de los fundamentos y fallos de las sentencias tomadas como muestra.

### **c) Técnica de análisis de sentencias.**

Esta técnica reúne las características del análisis documental y de la observación. En la presente investigación se ha realizado la técnica de estudio de casos para identificar los fundamentos de las sentencias que disponen reposiciones judiciales en la Función Pública del régimen general con carrera 276, así como para demostrar el contexto de estos fallos judiciales.

Para esta técnica se ha empleado los siguientes instrumentos:

- Ficha de análisis de sentencia.
- Lista de reporte de fallos judiciales.

#### ***2.2.7. Técnicas de análisis e interpretación de la información***

Se utilizó fundamentalmente el análisis e interpretación dogmática, por la naturaleza de la ciencia jurídica, de ese modo se analizó la mayor parte de la información recabada, de manera comparativa, conjunta y contrastable, interpretándola de manera objetiva para finalmente arribar y elaborar las conclusiones. Cabe precisar que, por su naturaleza de tal, el análisis dogmático no constituye una técnica pasible de ser estructurada y tampoco mensurable.

Respecto a la información de las sentencias, se efectuó el procesamiento de los fallos de las sentencias en la lista de reporte de fallos a través de hojas Excel para poder dar a conocer el contexto de las reposiciones judiciales amparadas bajo la Ley 24041, a través de los fallos judiciales emitidos en un determinado tiempo, que nos permitió advertir el alto incremento de estos fallos que ordenan la reposición judicial; es decir, la sentencias que declaran fundada o fundada en parte las demandas de reposición judicial.

## **MARCO TEÓRICO**

### **CAPÍTULO III**

#### **ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN**

En el afán de buscar antecedentes que sirvan para respaldar los objetivos que pretende esta investigación, se ha encontrado que a nivel internacional, nacional y local existen estudios de carácter científico sobre la estabilidad laboral, acceso al empleo público y la contratación laboral en la Función Pública, desde distintos enfoques como la promoción de la eficiencia del Estado en la administración pública, controlar las masivas reincorporaciones en el empleo público, preservar el presupuesto estatal, reprimir los actos de encubrimiento de las relaciones laborales por parte de los empleadores públicos a través de sus funcionarios y, sobre todo, prevenir la configuración masiva de desnaturalización de contratos de trabajo.

#### **3.1. Antecedentes Internacionales**

Rojas (2018), en su tesis intitulada “Análisis de la Implementación de la Carrera Administrativa desde la Autonomía Universitaria: Caso Universidad del Tolima”, para optar al grado magister en Administración en la Universidad del Tolima, Colombia, cuyo objetivo general fue proponer una estrategia administrativa legal que coadyuve a implementar la carrera administrativa en la Universidad Del Tolima, concluyó que, pese al intento de implementar un sistema de carrera administrativa para asegurar los beneficios que emergen de aquella, como la eficiencia profesional y la igualdad de oportunidades tanto en el ingreso al empleo público como en el ascenso en la carrera, así como la capacitación y la estabilidad, su exigua aplicación en la Universidad del Tolima hizo notar la carente autoridad de los principios que deben regir en toda



carrera administrativa, haciéndose vulnerable al poder del gobernante, quien puede manipular el nombramiento del personal de manera irregular sin respetar la meritocracia, el perfil o la idoneidad para el cargo, por intereses políticos o personales, mermando las posibilidades de otros ciudadanos de acceder a cargos públicos con igualdad a través de una selección abierta.

Sanmartín (2017), en la investigación recogida en su tesis intitulada “Régimen Jurídico del Personal Laboral en la Administración Pública. La reestructuración del Servicio Andaluz de Empleo”, para optar el grado académico de Doctor por la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, España, estudió los efectos de la impactante reforma del sector público en Andalucía con la Ley 1/2011, que implicó una acentuada cantidad de razonamientos judiciales por la inclusión del personal laboral en la Administración Pública, sin previo proceso de selección legal. Su objetivo fue analizar el escenario de perplejidad jurídica que el personal laboral tuvo que atravesar tras la reestructuración del sector público andaluz, llegando a las siguientes conclusiones fundamentales: Los que prestan servicios en favor de la Administración Pública, necesariamente deben tener la condición de funcionarios y, solo en supuestos taxativamente previstos por ley, podría integrarse a personal laboral. Además de la clasificación del personal laboral recogida en el EBEP, la jurisprudencia ha diferenciado al trabajador fijo (permanente) del trabajador indefinido, señalando que la fijeza se adquiere tras haber superado un proceso de selección legal y transparente, pero el personal indefinido no alcanzará estabilidad en el empleo si no supera la selección legal. En el sector público, así el contrato temporal desnaturalizado adquiere continuidad, conserva su naturaleza provisional y temporal, debiéndose mantener el vínculo con una permanencia indefinida hasta que la plaza que ocupa logre ser cubierta tras un proceso selectivo. La conversión de contratos temporales en contratos indefinidos, producto de los pronunciamientos judiciales que sancionan la desnaturalización, causa un alto perjuicio en

la Administración Pública, incrementando gastos no presupuestados para cumplir con las disposiciones judiciales de indemnizaciones y reposiciones que implican para cubrir el ingreso de personal de manera ciertamente indefinida, lo que a su vez perjudica a los ciudadanos que buscan prestar servicios para el Estado, al reducirse las oportunidades para lograrlo. Aunque lo que se busca con la figura del indefinido no fijo es que el vínculo concluya por la cobertura legal del puesto, casi nunca se logra efectuar la cobertura legal.

Vida (2016), en la investigación recogida en su tesis intitulada “Las Relaciones Laborales en las Administraciones Públicas”, para optar el grado académico de Doctor por la Universidad de Granada, España, cuyo objetivo fue analizar el régimen jurídico aplicable al personal laboral de Administración Pública y los supuestos de laboralización, concluyó que, a consecuencia de la desnaturalización de la contratación temporal, emergió la cualificación de personal “indefinido no fijo”, de origen jurisprudencial posteriormente legalizada, en defensa simultánea de la estabilidad laboral y los principios de acceso al empleo público; no obstante, se mantiene una situación deficiente en la contratación temporal ya que, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al considerar que el tratamiento legal para temporales e indefinidos en el EBEP es discriminatorio, resolvió optando por la indemnización ante la finalización de los contratos temporales que devinieron en desnaturalizados, ello obliga al legislador español a asegurar una regulación adecuada del acceso al empleo público a fin de evitar irregularidades en la contratación temporal y la exigencia ilegal de incorporación de personal con generación de créditos presupuestarios, como medida de “política preventiva”, aplicando el concurso de méritos de acceso también al personal laboral.

Norte (2015), en la investigación recogida en su tesis intitulada “Temporalidad y Laboralización del Empleo Público”, para optar el grado académico de Doctor por la

Universidad de Murcia, España, cuyo objetivo fue conocer las causas que dieron lugar al empleo de diversas modalidades de contratación laboral temporal en el sector público, llegó a la conclusión fundamental de que el crecimiento de la cantidad de personal laboral fijo se debe a la politización de la Administración Pública, es decir, el manejo de los puestos de trabajo por parte de los partidos políticos para realizar prácticas clientelares. El EBEP regula conjuntamente el acceso y la relación de servicio para el personal funcionario y para el personal laboral; sin embargo, existe una diferenciación absoluta en cuanto a la extinción del vínculo, pues el funcionario de carrera posee protección basada en la necesidad de protección de este frente al poder político, y no es la misma para el personal laboral fijo, al cual no se le incluye en este derecho a la inamovilidad. Así también, el incremento de personal contratado en la Administración Pública se debe a la falta de regulación normativa de un mínimo de trabajadores laborales, a cuya consecuencia emergió la figura jurisprudencial del trabajador indefinido no fijo, que se traduce en la ausencia de una respuesta expresa del ordenamiento al problema surgido por el choque de dos bloques normativos con dinámicas opuestas: el laboral (protegiendo al trabajador como víctima de la irregularidad contractual) y el administrativo (exigiendo la provisión de vacantes con respeto a publicidad, mérito y capacidad).

Fernández (2013), en la investigación recogida en su tesis intitulada “Situación y reforzamiento de los Principios de Mérito y Capacidad en el Acceso al Empleo Público”, para optar el grado académico de Doctor por la Universidad de Granada, España, se propuso analizar la eventualidad de mejoras normativas para garantizar la coercitividad de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, llegando a la conclusión de que el derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas es un derecho fundamental que viene precarizándose, y que juntamente con los principios constitucionales de

mérito y capacidad deberían ser aplicables a la selección del personal funcionarial y laboral, dichos principios se garantizan con la estructuración de un sistema de selección eficiente. El contrato que deviene en nulo por la infracción normativa de acceso al empleo público no debería dar lugar a una indemnización fundamentada en la extinción de contrato laboral, solamente debería dar lugar al pago devengado por labor efectivamente prestada y la indemnización que a título de daño efectivamente causado a la persona pudiera darse. Es necesaria la cobertura con personal funcionario de carrera y laboral fijo, lo contrario habilita el uso indebido de la contratación temporal a fin de eludir al sistema de selección, lesionando el derecho de acceso al empleo público igualitario del resto de ciudadanos.

### **3.2. Antecedentes Nacionales**

A nivel nacional, se han encontrado investigaciones previas relacionadas al presente estudio, pero en estricto ninguno que se haya centrado en el mismo objetivo de la presente investigación, se han desarrollado diversos estudios relacionados a la tutela frente al despido arbitrario a partir de la emisión del Precedente Constitucional Huatuco, producto del impacto generado por éste, los cuales han servido de mucho a la presente investigación. Es así que, para el desarrollo de la presente investigación, se tuvo alcance a los siguientes trabajos de investigación:

Morón (2017) en su Trabajo Académico intitulado “La Protección frente al Despido Arbitrario del Trabajador de Confianza en el Sector Público y Privado”, para optar el título de segunda especialidad en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú, se planteó el objetivo de analizar la adecuada protección frente al despido arbitrario de los trabajadores de confianza en el sector público ante el contexto privado en el

que se asienta la tutela la resarcitoria como la adecuada, llegando, entre otras, a la conclusión de que el personal de confianza en el sector privado difiere en el sector público por el fin último de la prestación de sus servicios, en el primer caso la finalidad se orienta a un fin económico particular, mientras que del otro, su prestación se orienta el bienestar general, no a favor de intereses particulares.

Rodríguez (2017) en la investigación recogida en su tesis intitulada “El despido de un trabajador público bajo el régimen privado previamente repuesto por sentencia judicial ¿Se vulnera la cosa juzgada con la aplicación del precedente Huatuco?”, para optar el título profesional de abogado en la Universidad de Piura, cuyo objetivo fue determinar si el trabajador repuesto judicialmente por desnaturalización de su contrato puede ser despedido luego de la vigencia del precedente “Huatuco”, a fin de dar lugar a una indemnización y no una reposición, concluyó que a nivel constitucional existen diferencias entre el régimen público y el privado, hasta se proscribió de formarlos y, si bien, el régimen privado se viene aplicando a la carrera pública, debe desarrollarse en el marco de los principios de la carrera administrativa; además, el legislador peruano válidamente decidió como adecuada protección frente al despido arbitrario a la indemnización.

Castillo (2017) en la investigación recogida en su tesis intitulada “Validez Constitucional de la Aplicación del Decreto Legislativo N° 728 en el Sector Público. Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. N° 05057-2013-PA/TC?”, para optar el grado académico de magister en Derecho Público con mención en Derecho Constitucional en la Universidad de Piura, cuyo objetivo fue analizar los fundamentos en los que se basó el Tribunal Constitucional para emitir el precedente Huatuco, concluyó que la indemnización ante el despido arbitrario es una reparación constitucional, legal y adecuada, con soporte a nivel

internacional, a través de los tratados que nuestro país suscribe. En cuanto la estabilidad solo se puede adquirir a través de proceso de selección, solo de esta manera se alcanza el derecho a la reposición; de otro lado, la indemnización se esté ante la desnaturalización del contrato.

Silva (2017), en la investigación recogida en su tesis intitulada “Mérito y Capacidad: En defensa de la Carrera y Función Pública”, para optar el título de Abogado en la Universidad de Piura, en el contexto que causó el impacto de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, por la reivindicación del principio meritocrático para acceder a la Función Pública, y, de otro lado, al estar vigente el precedente vinculante Huatuco, se planteó el objetivo de dar armonía a la aparente convergencia entre el derecho al trabajo y el derecho a la buena administración pública, llegando a concluir que el sistema de mérito contiene un devenir histórico que logró configurar el servicio al Estado como una labor especial, por lo que la selección de sus servidores debe realizarse con una alta dosis de cuidado, ya que la labor a asumir tiene efectos directos sobre el derecho a la buena administración. El servicio civil tiene reconocimiento constitucional y, en tal virtud, el mérito y la capacidad garantizan un óptimo sistema de Función Pública que, a su vez, asegura el desarrollo del derecho a la buena administración, así como la existencia de la carrera administrativa; la Ley del Servicio Civil obedece a dicho tenor y su implementación depende de los mismos organismos públicos y servidores, pero fundamentalmente de la concientización de reconocer la importancia de la Función Pública y la meritocracia.

Colque (2015), en la investigación recogida en su tesis intitulada “Análisis de la aplicación del principio de meritocracia en el acceso a la administración pública en el Precedente Constitucional Vinculante Huatuco”, para optar al título profesional de abogado en la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, se planteó el objetivo de analizar la eficacia del principio del mérito en el acceso a la Administración Pública en el marco del

precedente vinculante Huatuco, llegando a concluir que, hasta antes del precedente, el Tribunal Constitucional ha venido aplicando normas del derecho laboral privado en los conflictos laborales del sector público, reincorporando a trabajadores despedidos en la Administración Pública, a tenor principio de primacía de la realidad manifestado en la desnaturalización del contrato, sin considerar si aquellos no ingresaron tras haber superado un proceso de selección; si la el servicio en la Administración Pública se funda en el interés general, el concurso público de méritos debe ser el medio más importante para el ingreso al servicio civil.

Córdova (2015), en la investigación recogida en su Trabajo de Suficiencia Profesional “El Precedente Huatuco y su aplicación en el Sistema Laboral Publico Peruano”, para optar el título profesional de abogado en la Universidad Científica del Perú, Iquitos, cuyo objetivo fue dilucidar si el precedente Huatuco implica un regresión de los derechos laborales, concluyó que no constituye una regresión en los derechos laborales, ya que y la oportunidad de acceder a la Función Pública es de todos, no de uno; el precedente debería aplicarse a los demás regímenes laborales pero, en la práctica judicial, se vienen efectuando apartamientos en su aplicación y, al no haber una regulación adecuada del Art. 27 de la Constitución, el juzgador opta por la reposición laboral como principal medida, generando el incremento de las planillas en la Administración Pública. Si bien se atribuye responsabilidad al personal encargado de la indebida contratación, la decisión de ingresar de manera irregular es conocida por el servidor contratado, ya sea por favoritismo político o la amistad. La inaplicación de las reglas contenidas en el precedente Huatuco, o su apartamiento de este, no coadyuva a una buena administración, además que, al disponerse la reposición laboral, los trabajadores temporales se convierten en permanentes con vinculo indeterminado, los cuales mayormente no cuentan con el perfil mínimo para el servicio.

### **3.3. Antecedentes Locales**

A nivel local no existen tesis publicadas a la fecha que se relacionen directamente con el tema de la presente investigación; sin embargo, la investigación realizada por Churata (2016), en su tesis intitulada “El Presupuesto de la Municipalidad Distrital de Wanchaq y la Reposición Laboral - Periodo 2011-2015”, para optar el título profesional de Contador Público en la Universidad Andina del Cusco, se propuso dilucidar cómo el presupuesto de la Municipalidad Distrital de Wanchaq se ve afectado por las disposiciones judiciales de reposición laboral en el periodo 2011-2015, si bien no es una tesis en materia jurídica, sirve para poder mostrar el panorama del efecto de las reposiciones judiciales en la Administración Pública. La autora concluyó que, debido a las reposiciones laborales, el presupuesto inicial de la municipalidad se vio incrementado en 65.91%, en el ejercicio 2015, viéndose afectado de manera significativa. Las disposiciones judiciales de reposición laboral obligan a la municipalidad a recurrir a actuaciones irregulares para la formulación de presupuesto, generando ineficiencia en su ejecución.



## CAPÍTULO IV

### LA TUTELA FRENTE AL DESPIDO ARBITRARIO

El tratamiento de la tutela frente al despido arbitrario en el empleo público es un tema que viene pronunciándose continuamente en la jurisprudencia a través de precedentes vinculantes a nivel del Tribunal Constitucional así como de la Corte Suprema, producto de ello se han generado diversas fuentes de estudio e investigaciones, dada su importancia en relación a los temas que abarca, con propuestas que pasan desde la reforma constitucional, el desarrollo de un régimen laboral unificado, hasta aspectos más específicos relativos a la construcción de parámetros objetivos para otorgar entre una u otra tutela frente al despido arbitrario en general.

La existencia de multiplicidad de interpretaciones al respecto dificulta un saneamiento unificador de los conocimientos que aborda el objeto de esta investigación, por ello en este apartado se presentan referentes básicos conexos al contexto de la investigación, en adhesión a unas concepciones por otras, pero observándolas con respeto.

#### **4.1. Consideraciones previas con relación al Derecho al Trabajo**

Primeramente, antes de proceder al desarrollo de lo que a la investigación atañe en rigor, corresponde dar un breve repaso a los fundamentos del Derecho al Trabajo, respecto a su ubicación dentro de la clasificación de los derechos humanos y los fundamentos que lo sustentan.

#### ***4.1.1. Clasificación de los Derechos Humanos***

La doctrina mayoritaria clasifica los derechos humanos en atención al contexto de su surgimiento y su reconocimiento a través de las diferentes etapas de la consolidación de las instituciones democráticas. Esta clasificación de los derechos humanos se da por generaciones.

Naranjo (2010), citando a Rivero, indica que se distinguen tres etapas sucesivas en la evolución de los derechos humanos. La primera se da a partir de la declaración francesa de 1789 hasta 1914, producto de la consolidación de las concepciones liberales que surgieron en ese entonces. En la segunda etapa algunos Estados se interesan por conciliar los ideales liberales con los socialistas, comprende desde el triunfo de la revolución Bolchevique en Rusia hasta final de la Primera Guerra Mundial hasta 1946. La tercera etapa, comprende la etapa contemporánea, desde 1946, en ella se da la difusión de pactos y acuerdos nacionales e internacionales, a fin de sintetizar los ideales liberales y socialistas, como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

**Derechos de Primera Generación.** Surgen con una tendencia liberal a fin de instituir el Estado de Derecho, también los denominan Derechos Civiles y Políticos, son de primera generación porque fueron los primeros en ser reconocidos por los Estados, relacionados con la persona en su condición humana. Aquí se encuentran los derechos básicos y consustanciales a la existencia humana, como el derecho a la vida, a la libertad, a la integridad física, entre otros, en su mayoría recogidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; y, en tal virtud, en lo que concierne a esta investigación, se encuentra dentro de este grupo el derecho de igualdad en acceso a las Funciones Públicas. Estos derechos fueron recogidos posteriormente en la Declaración Universal de los derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, así como

en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. A nivel nacional, la mayoría de estos derechos están recogidos en el Artículo 2 de la Constitución.

**Derechos de Segunda Generación.** Surgen con una tendencia socialista para formar un Estado Social de Derecho, emergen a consecuencia de movimientos reivindicativos de la clase obrera frente al desarrollo del capitalismo industrial acometedor, a fin de que el Estado deba ejercer un rol directo para satisfacer las necesidades del hombre. Se denominan también Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Es aquí donde surge el derecho al trabajo, los derechos sindicales, a la seguridad social, el derecho a la salud, a la educación, entre otros. Estos derechos se recogieron en la Declaración Universal de los derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

**Derechos de Tercera Generación.** Emergen a fin de lograr un equilibrio de derechos, están relacionados con la paz, el desarrollo y el medio ambiente, son algunos ejemplos el derecho de los pueblos a la paz, a la autodeterminación, a la independencia económica y política, a la identidad nacional y cultural, a la justicia internacional, al desarrollo, al beneficiarse del patrimonio común de la humanidad, a la protección del medio ambiente, entre otros.

#### ***4.1.2. Fundamentos Constitucionales del Derecho al Trabajo***

Como se ha precisado precedentemente, a lo largo de la historia se han consolidado ciertos derechos que han llegado actualmente a formar parte de todos los Estados. Entre ellos el derecho al trabajo que, a más de ello, ha llegado a instituirse en como disciplina autónoma en la ciencia del Derecho, tanto en el campo individual del trabajo, en el campo colectivo; así como en el campo del derecho procesal.

Nuestra Constitución Política de 1993 establece en el numeral 15 del artículo 2, que toda persona tiene derecho a trabajar libremente con sujeción a la ley. Los fundamentos básicos del derecho al trabajo están reconocidos en los artículos 22 a 29, que forman parte el apartado denominado “De los derechos sociales y económicos” recogido en el Capítulo II del Título I. La Constitución prescribe que el trabajo es un deber y un derecho como base del bienestar social y un medio de realización de la persona (artículo 22), que el Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, a través de políticas de fomento del empleo productivo, así como ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador y que nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento (artículo 23), el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, así como beneficios sociales, que tienen prioridad sobre cualquier otra obligación del empleador (artículo 24), la jornada de trabajo es de ocho horas diarias o 48 horas semanales, así como el derecho al descanso semanal y anual remunerados (artículo 25), y la participación en las utilidades de la empresa (artículo 29). En el artículo 26 de la Constitución se encuentran los principios que regulan la relación laboral, tales como la igualdad de oportunidades sin discriminación, carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la constitución y la ley, y la interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.

El artículo 28 de la Constitución recoge los derechos colectivos del trabajador, como la sindicalización, negociación colectiva y derecho a la huelga. Y si bien estos son producto de las luchas sindicales a lo largo de la historia del derecho del trabajo en el ámbito privado, el que estos derechos colectivos sean de aplicación plena o no en la Función Pública ha sido un tema

que hasta la actualidad se discute; sin embargo, dicha dicotomía no es materia de estudio en lo que respecta a esta investigación.

El derecho al trabajo y derechos conexos a él, están recogidos a nivel internacional en diversos tratados, entre los que resaltan la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana de los Derechos Humanos y el Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales. Todos estos tratados forman parte del ordenamiento jurídico peruano de acuerdo con lo establecido en el artículo 55 de la Constitución, además que son vinculantes, conforme a la Convención de Viena del Derecho de los Tratados de 1969.

Finalmente, en el artículo 27 contempla la protección contra el despido arbitrario, que es objeto de estudio para la presente investigación. Es decir, en lo que respecta a la estabilidad laboral.

#### **4.2. Tutela contra el Despido Arbitrario**

En el contexto de la presente investigación, debemos entender por Tutela frente al Despido Arbitrario como aquella protección que el Estado prevé para el trabajador ante la lesión de la estabilidad laboral verificada en la terminación arbitraria de la relación laboral, reparación que acorde a nuestro ordenamiento jurídico fluctúa entre la indemnización y la reposición, cuya regulación la Constitución encarga al poder legislativo. Así lo establece el Art. 27 de la Carta Magna, abordada como la adecuada protección contra el despido arbitrario: “*La Ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario*” (Constitución Política del Perú, 1993).

En ese sentido, Morales (2012) refiere que cuando el artículo 27 de la Constitución delega a la ley otorgar al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario, significa

que el legislador debe establecer, a través de una ley, la reparación a que tiene derecho el trabajador en caso de un despido injustificado, arbitrario o “ad nutum”. Así también lo indica Ferro (2012), al decir que “el régimen de protección contra el despido en nuestro ordenamiento es uno de consagración constitucional, pero de configuración legal, habida cuenta que el constituyente optó porque sea la ley la que desarrolle el alcance efectivo de este derecho y la tutela aplicable al mismo.” (p. 68). En este extremo debe considerarse que, a pesar de que dicha prescripción constitucional no establece el grado de protección o tutela, ello no necesariamente significa que sea la reposición del trabajador (Tovalino & Valderrama, 2014).

En la realidad legislativa de los distintos países del mundo y de los propios tratados internacionales sobre esta materia, frente a la violación del derecho a mantener un puesto de trabajo, léase estabilidad laboral o protección contra el despido arbitrario, que repetimos son sinónimos, otorgan las opciones reparatorias antes mencionadas: reposición, o indemnización u otras prestaciones como el seguro de desempleo. De estas opciones, la mayoría absoluta de los países del mundo se ha decidido por la indemnización, antes que por la reposición. (Morales, 2012, p. 132)

### ***La Protección contra el Despido Arbitrario.***

Obsecuente al Artículo 27° de la Constitución del Estado, la protección contra el despido arbitrario es la sanción prevista ante el acto arbitrario del empleador al decidir un despido injustificado; en ese sentido, en la Sentencia Casatoria N° 399-99, de la Sala de Derecho Constitucional Social de la Corte Suprema, de acuerdo con la legislación laboral, para el despido injustificado corresponde una tarifa indemnizatoria (Tovalino & Valderrama, 2014).

A decir de Blancas (2003), la Constitución proscribe el despido arbitrario, pero el legislador tiene la facultad de diseñar la reparación correspondiente. Entonces, si por ley se

decide prever la tutela resarcitoria, no implica que esta medida sea inconstitucional, dado que el tratamiento legal de la estabilidad laboral dependerá de su consagración como derecho fundamental constitucional; sin embargo, la Constitución de 1993 solo prevé la adecuada protección contra el despido arbitrario y, en esa medida, se deben diseñar los mecanismos procesales para reparación correspondiente; el artículo 27° de la Constitución y del artículo 34° de la LPCL privilegian la tutela resarcitoria, excepto en casos de despido nulo.

Como es de observarse en lo desarrollado precedentemente, hablar de Protección contra el Despido Arbitrario implica abordar la Estabilidad Laboral, pues autores como los ya mencionados, Morales (2012, p. 127), Ferro (2012, p. 68), y otros, al desarrollar la Protección contra el Despido Arbitrario, abordan inmediatamente el tema de la Estabilidad Laboral.

#### **4.3. La Estabilidad Laboral en el Derecho del Trabajo**

La concepción doctrinaria de la Estabilidad Laboral ha ido variando con el tiempo hasta nuestros días, pues en su tiempo de auge fue considerada hasta como un derecho de propiedad, dotándosele hoy de concepciones más apaciguadas, más o menos acordes al modelo económico que nos gobierna.

Así, en su tiempo, Montenegro (1966), citaba a Paúl Durand, G. Ripert y Ernesto Krotoschin, para concebir la estabilidad laboral como un derecho real, un derecho de propiedad del empleo, inclusive un derecho casi posesorio, por el que el trabajador no podía ser despedido por el empleador sino hasta ser vencido en juicio, cuando hubiesen sobrevenido justas causales de disolución del contrato. Hoy, con el pasar del tiempo, dicha concepción literal ha sido superada desarrollándose concepciones más contemporáneas vigentes a la fecha.

De La Cueva, citado por Huamán (2010), respecto a la estabilidad en el trabajo o estabilidad laboral, precisa que:

Puede definirse como un principio que otorga carácter permanente en la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y solo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos a la relación que hagan posible su continuación. (p. 58)

Ferro (2012), citando a Horacio de la Fuente, indica que “el derecho a la estabilidad laboral consiste en una garantía jurídica para la conservación del empleo, pudiendo variar el modo o la forma con la que se protege este derecho y, por ende, su eficacia”. (p.68)

Para Toyama (2015), la estabilidad laboral es una manifestación del principio de continuidad y es el derecho que busca la conservación del contrato de trabajo ante las vicisitudes que se puedan presentar en la relación laboral, siendo que la vocación de permanencia del contrato típico se debe al carácter protector del Derecho Laboral.

Obregón (2016), citando a Américo Plá, señala que la estabilidad laboral es una manifestación del principio de continuidad que comprende la preferencia por la contratación a plazo indeterminado (estabilidad laboral de entrada), y el límite al despido ad nutum o arbitrario (estabilidad laboral de salida).

El Tribunal Constitucional, en la STC Exp. N° 05650-2009-PA/TC, emitida el 31 de agosto de 2010, señaló que la estabilidad laboral, a más de un escudo protector, es un escudo reparador del principio de continuidad en una relación laboral. Citando a Capón y Giorlandini, refiere que la estabilidad es la seguridad jurídica a fin de que el trabajador pueda continuar su carrera en la empresa, en tanto subsista su aptitud y no exprese renuncia. Asimismo, señaló que, si bien el artículo 27 de la Constitución no hace mención de la estabilidad laboral, otorga una protección a la persona ante un eventual despido sin causa justa (2010). Asimismo, en la STC



Exp. N° 0025-2007-PI/TC, emitida el 19 de setiembre de 2008, indicó que la estabilidad laboral, al igual que todos los derechos fundamentales, no es un derecho absoluto y puede ser limitado mediante una ley, siempre que no se vulnere su contenido esencial, precisando que mediante el precepto constitucional recogido en el artículo 27° de la Constitución no se consagra la estabilidad laboral absoluta o el derecho “a no ser despedido arbitrariamente”, sino una “protección adecuada” contra el despido arbitrario (2008).

En suma, se podría decir que la estabilidad laboral obedece a la política económica que desarrolla el Estado, constituyendo en él la obligación de garantizar el empleo de la población con capacidad de trabajar, suprimiendo el desempleo y subempleo (Saldaña & De Bracamonte, 2015).

#### ***4.3.1. Antecedentes Históricos de la Estabilidad Laboral***

Al ser la estabilidad laboral un elemento natural de la relación sustantiva de trabajo siempre ha estado presente en el devenir histórico del Derecho Laboral. Diversos autores afirman que el Derecho Laboral tiene un origen intrínseco afín de la relación de esclavitud. De acuerdo con lo tratado por Boza (2014), se pueden diferenciar ciertas etapas en el devenir histórico de la estabilidad laboral:

**Durante la edad antigua.** Se remonta en el trabajo esclavo, la forma más habitual de explotación del trabajo humano en las civilizaciones de la antigüedad, como principal motor de su economía; el esclavo tenía condición jurídica de objeto y su amo era el propietario. Al ser la relación de esclavitud una relación que perduraba de por vida para el esclavo, podría decirse que la estabilidad laboral en ese entonces era absoluta al existir una sumisión de por vida.

**Durante la civilización romana.** Se creó la noción de trabajo por cuenta ajena como una forma contractual como institución propia del derecho civil, una prestación de servicios

propia de los hombres libres que debido a sus situaciones precarias prestaban labor para otros hombres libres de condiciones económicas más pudientes quienes contrataban los servicios de aquellos, a los cuales no se les daba el mismo trato que a los aun esclavos; seguidamente surgen las nociones trabajo de libre y retribuido, tipificándose como *locatio conductio operis*, pasando a denominarse finalmente como *arrendamiento de servicios*.

**Durante la edad media y la burguesía.** Surgió la servidumbre y se mantuvo así en el tiempo y, a medida que el feudalismo fue desapareciendo, se formaron las grandes ciudades en la sociedad europea en la cual se manifiestan las primeras formas de corporativismo, con el desarrollo económico y el emprendimiento de las nuevas burguesías fue surgiendo el mercado de trabajo en el cual existían diversas organizaciones de prestadores en atención a la naturaleza de sus oficios, llamados gremios.

**Durante la edad moderna.** Con la vasta evolución del trabajo asalariado y con la aparición de los grandes acontecimientos como la Revolución Francesa de 1789 y luego la Revolución Industrial Inglesa (segunda mitad del Siglo XVIII), empieza a gestarse la transición hacia el capitalismo industrial dando lugar a la preponderancia de la ideología del capitalismo extremo que concebía que el Estado debía abstenerse a regular las relaciones económicas lo que, sumado con el auge del maquinismo, en el campo laboral significó el predominio absoluto de la posición empresarial frente a la clase trabajadora, generando las condiciones críticas para los trabajadores universalmente conocidas, entre las cuales debemos destacar la precaria situación de la estabilidad laboral, la cual prácticamente había dejado de existir.

**Después de la segunda mitad del Siglo XIX.** Fue con la ayuda de la intervención del Estado, a raíz de las luchas sindicales, que se emitieron las legislaciones protectoras logrando mitigar el abuso de los empleadores, llegando finalmente a consolidarse las mismas como

Derecho del Trabajo como disciplina autónoma con la finalidad de proteger a la “parte más débil” de la relación asalariada. Es allí cuando se logra restaurar la estabilidad laboral, pero ahora desde una perspectiva más rígida y absoluta, esta última situación se expandió con tal fuerza hasta parte del siglo XX en diversos países del mundo entero, cuando llegó la crisis del petróleo (inicios de la década de 1970), surgieron argumentos que concebían al Derecho del Trabajo como causa del desempleo, la recesión y como obstáculo para el desarrollo de la economía, así emergió la idea de flexibilizar el derecho del trabajo a través de una revisión de la legislación laboral para modular la intensidad de la protección legal al trabajador, emitiéndose sendas normativas que aun mantenían la protección esencialmente al trabajador.

Aquí se asienta la base de que el trabajador no puede ser despedido arbitrariamente, pues ante una vulneración de su estabilidad laboral por despido incausado se sanciona al empleador quien deberá pagar una indemnización o aceptar la reincorporación del trabajador, conforme se expondrá de la normativa más adelante.

Finalmente, en Perú todos los acontecimientos expuestos se han visto reflejados con posterioridad, en general, en toda Latinoamérica; sin embargo, corresponde especial énfasis mencionar que la estabilidad laboral ha tenido una singular evolución desde el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, el primer gobierno de Alan García, denominado gobierno de la hiperinflación, y la final restauración de la economía en el gobierno de Alberto Fujimori que finalizó con la emisión de la Constitución Económica de 1993, aspecto último este que dio lugar al reemplazo de la estabilidad laboral en la Constitución del Estado (1979) por la protección adecuada frente al despido arbitrario (1993). Es así como la economía del país y el mercado laboral inherente a la misma se ha venido manteniendo hasta la fecha.

### ***4.3.2. Evolución Normativa de la Estabilidad Laboral***

#### **A nivel internacional**

Obregón (2016), citando a Blancas Bustamante, refiere que la Estabilidad Laboral tuvo su origen en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada en 1917 por la Asamblea Constituyente de Querétaro, a través de su 123º, que obligaba al empleador a cumplir el contrato o a indemnizar al trabajador, a elección de este, si lo despidiese sin causa justificada, por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por formar parte en una huelga lícita; a partir de allí muchos otros países la incorporaron en sus sistemas jurídicos laborales.

El Convenio N° 158 de 1982, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo”, no ratificado por el Perú, señala en su artículo 4º, que no se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador sino solo por causa justificada relacionada con su capacidad o conducta, o por necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio, y en su artículo 10º, indica que el trabajador despedido sin causa podrá ser reincorporado en su puesto de trabajo, pero cuando ello no sea posible el trabajador deberá ser indemnizado (1982). Este último artículo “preserva la posibilidad de que el ordenamiento establezca distintos tipos de reparación frente al despido, entre los que se incluye la tutela resarcitoria” (Ferro, 2012, p. 477).

El documento internacional de mayor importancia, por ser de obligatorio cumplimiento al estar ratificado por el Perú, es el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, que en su artículo 7, sobre “Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo”, prevé la estabilidad del trabajador en su empleo, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación, siendo que en casos de despido

injustificado, el trabajador tendrá derecho a la indemnización o a la reposición, o a cualquier otra prestación prevista por la legislación nacional (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1988).

### **A nivel nacional**

Hasta antes de la emisión de la Constitución Política de 1979, el antecedente más remoto del Derecho a la Estabilidad Laboral en el Perú se encuentra en la Ley 4339, del 26 de marzo de 1921, que dispuso la indemnización con dos sueldos a la mujer y al varón menor de edad que hayan sido despedidos justificadamente (Montenegro, 1966). Luego, en atención al Código de Comercio de 1902, mediante Ley N° 4916, del 7 febrero de 1924, se facultó al empleador poner término al vínculo laboral, siempre que cumpla con el preaviso de 90 días, caso contrario debía compensar pecuniariamente al empleado por despedirlo intempestivamente (Cáceres, 1966). La Carta Americana de Garantías Sociales aprobada en Bogotá en 1948, suscrita en ese entonces por el Perú, por tanto, era parte del ordenamiento jurídico nacional, reconoció en su Art. 19 el derecho de trabajador a la estabilidad (Montenegro, 1966). Posteriormente, con el Decreto Supremo del 5 de junio de 1953, se prohibió el despido injustificado del trabajador con más de veinte años de servicios para el mismo empleador, siempre que dicha acción no haya sido previamente puesta en conocimiento de la Dirección General de Trabajo, quien de comprobar que no medió justificación para el despido y la omisión de preaviso, imponía una multa al empleador; precepto que fue ampliado por la Ley N° 15542, del 30 de abril de 1965 (Cáceres, 1966).

A partir del Decreto Ley N° 18471, del 19 de noviembre de 1970, emitido en el gobierno de facto de Juan Velasco Alvarado, se consagró legislativamente la denominación de “estabilidad laboral” (Morales P. , 2012), a la misma que se le concedió un carácter absoluto,

pues para alcanzar tal derecho, el trabajador debía laborar bajo la dependencia de un mismo empleador por un mínimo de 4 horas diarias de trabajo y tres meses del período de prueba, periodo que fue cambiado por el Decreto Ley N° 22126, del 21 de marzo de 1978, el cual derogando al Decreto Ley N° 18471, eleva el período de prueba de tres meses a tres años para reconocer estabilidad absoluta al trabajador (Pasco, La falta grave laboral, 1985).

Luego, ya vigente la Constitución Política de 1979, la Ley N° 24514, del 31 de mayo de 1986, que modificó la Ley N° 22126 y reimplantó el régimen de estabilidad absoluta posibilitando sólo el despido en caso se acreditaran causas justas (Aparicio, 2007). Lo anterior se puede resumir de la Tabla 1.

**Tabla 3**

*La estabilidad laboral hasta la vigencia de la Constitución Política de 1979*

| DERECHO OTORGADO  | CÓDIGO DE COMERCIO<br>LEY 4916 – 8439<br>(antes de 1970) |                 | DECRETO<br>LEY 18471<br>(de 1970 a<br>1978) | DECRETO LEY 22126<br>y su modificatoria Ley N°<br>24514 (de 1978 a 1991) |                       |
|---|--|-----------------|---|--|-----------------------|
|   |  |                 | De 3 meses<br>a más                         | De 3<br>meses a 3<br>años  | De 3 años a<br>más    |
| Preaviso sin expresión de causa                                     | 3 meses  | NO              | NO  | 3 meses  | NO                    |
| Indemnización (alternativa al preaviso, a decisión del empleador)   | 3 sueldos  | NO para obreros | NO  | 3 sueldos  | NO                    |
| Reposición  | NO   |                 | SI  | NO   | SI                    |
| Indemnización (alternativa a reposición, a decisión del trabajador) | NO   |                 | 3 sueldos                                   | NO   | 12 sueldos (con tope) |
| Pérdida de beneficios (por falta grave)                             | SI   |                 | NO desde el D.L 21116                       | NO desde el D.L 21116  | NO desde el D.L 21116 |

*Nota:* Adaptado de “La falta grave laboral”, por M. Pasco Cosmópolis, 1985. Derecho PUCP, (39), pp. 269-311. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/5886>.

Con la emisión de la Constitución de 1979, la estabilidad laboral alcanza su máxima expresión, pues a través de su artículo 48, establecía que: *"El Estado reconoce el derecho de*

*estabilidad en el trabajo. El trabajador sólo puede ser despedido por causa justa, señalada en la Ley y debidamente comprobada"* (Constitución para la República del Perú, 1979). En ese contexto, a través del Decreto Ley N° 22126 y la Ley N° 24514, se otorgaba al trabajador la facultad de optar entre una reposición coercitiva o el pago de una indemnización; es decir, dicho precepto constitucional jurídicamente no impidió el despido justificado del trabajador. En cuanto a su entendimiento, el común de los trabajadores consideraba que dicha estabilidad aseguraba su continuidad en el trabajo sin posibilidad de despido; para los empleadores en cambio, significaba una suerte de propiedad del puesto de trabajo del trabajador, pues una vez superado el periodo de prueba resultaba prácticamente inamovible, hasta cuando se producía un despido por falta grave difícil de acreditar, el trabajador era repuesto con el pago de las remuneraciones caídas y una multa, y junto a ello la fractura de los principios de autoridad y disciplina en el centro de trabajo. Debido a ello, la idea de flexibilizar tal derecho era rechazada rotundamente, lo que inclusive puso en riesgo la aprobación plebiscitaria de la Constitución actual (Morales P. , 2012).

Con la entrada en vigor de la Constitución Política de 1993, la protección adecuada contra el despido arbitrario pasó del capítulo de Derechos Fundamentales de la Constitución de 1979, al capítulo de los Derechos Sociales y Económicos, estableciendo a través de su artículo 22° que el trabajo es un deber y un derecho; y en su artículo 27° que la ley otorgará adecuada protección contra el despido arbitrario (Ferro, 2012).

Como es de notar, las dos últimas constituciones políticas desarrollaron modelos distintos de protección, principalmente, debido al contexto imperante en su formulación que determinaron su contenido. El derecho a la estabilidad laboral fue reconocido por primera y única vez en la Constitución de 1979; la Constitución Política de 1993, por su parte, al reconocer

la protección adecuada contra el despido arbitrario, solo regula la estabilidad de salida, delegando al legislador el deber de precisar los supuestos y consecuencias del despido arbitrario (Valderrama L. , 2019). Sobre las manifestaciones de la estabilidad laboral volveremos a tratar más adelante.

En la Tabla 4 vemos las diferencias sustanciales entre la Constitución de 1979 y la Constitución de 1993, respecto a la estabilidad laboral.

**Tabla 4**

*Modelos de Protección contra el Despido Arbitrario*

| <b>MODELOS DE PROTECCIÓN CONTRA EL DESPIDO ARBITRARIO</b>   |  |
|---|--|
| <b>Constitución de 1979</b>   | <b>Constitución de 1993</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento expreso del derecho a la estabilidad laboral.</li> <li>• Despido solamente resulta válido por causa justa.</li> <li>• Engloba la estabilidad de entrada y la estabilidad de salida.</li> <li>• Las causas son señaladas en la ley y deben ser debidamente comprobadas.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• No desarrolla explícitamente ningún concepto de estabilidad laboral.</li> <li>• De modo general se indica que se otorga protección contra el despido arbitrario.</li> <li>• Solo recoge la estabilidad de salida.</li> <li>• La norma reconduce a la ley para determinar la modalidad de protección.</li> </ul> |

*Nota:* Tomado de “El Derecho Laboral en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, por L. Valderrama, 2019. Lima, Perú: Gaceta Jurídica S.A, p. 273.

#### ***4.3.3. Fundamentos de la Estabilidad Laboral.***

La doctrina laboral, afirma que la estabilidad laboral tiene sustento en el derecho al trabajo y la garantía de los derechos colectivos. Tiene su fundamento en el derecho al trabajo en el entendido que el trabajador tiene la necesidad de conservar su empleo, ya la seguridad de continuar en el empleo que le permite desarrollarse como persona, asimismo, ante la desprotección el trabajador afectado puede acudir a la vía legal que corresponda para sancionar su incumplimiento. Así señala Zuta (2015), quien concluye que la estabilidad laboral se



manifiesta en la importancia de contratación a plazo indefinido y en la protección contra el despido injustificado. La estabilidad laboral también tiene fundamento y es garantía de la libertad sindical, más cuando se declara un despido como nulo por la realización de actividades o representación sindical. Un trabajador sujeto a un contrato a plazo determinado será más renuente a ejercer sus derechos colectivos frente a aquellos trabajadores permanentes, debido al temor de represalias por parte del empleador que pueden derivar en la extinción del vínculo laboral (Huanayque, 2017)

#### **4.4. Manifestaciones de la Estabilidad Laboral y Tipos Estabilidad Laboral de Salida.**

Según Obregón (2016) la finalidad de la estabilidad laboral es conservar la permanencia en el trabajo e impedir actuaciones arbitrarias del empleador, es por ello que la Estabilidad Laboral es la manifestación del principio de continuidad laboral a través de dos formas, que constituyen su composición, y que le otorgan tal denominación, estas son:

La estabilidad laboral de entrada, que es la tendencia a la contratación a plazo indeterminado, y la estabilidad laboral de salida, cuya finalidad es limitar un eventual despido ad nutum o arbitrario. Esta última manifestación, tiene grados diferenciados de protección:

- a) *La estabilidad laboral absoluta*, que comprende como medida de reparación la reposición en el empleo en caso de despido injustificado.
- b) *La estabilidad laboral relativa propia*, que abarca la indemnización o la reposición en el empleo y que, según la opción legislativa, la decisión de acceder a una u otra reparación podrá depender del trabajador, del juez o del empleador, suele adicionarse el monto de las remuneraciones devengadas por el periodo comprendido entre el despido y la reposición o el pago efectivo de la indemnización; y,

c) *La estabilidad laboral relativa impropia*, cuando el trabajador tiene derecho al pago de una indemnización por el despido. (p.200)

Para autores como Puntriano (2015) y Toyama (2015), citando a Ermida Uriarte, la estabilidad laboral tiene dos manifestaciones:

La estabilidad de entrada que comprende el inicio del contrato de trabajo, hasta adquirir la protección ante la terminación del contrato tras superar el periodo de prueba.

La estabilidad de salida es propiamente la protección frente al término arbitrario de la relación. Puede ser absoluta, que es la reposición laboral, o relativa, que puede ser propia o impropia. Será *propia* cuando acontece la nulidad del despido sin reposición efectiva, se dispone judicialmente la indemnización por el tiempo de la duración del proceso y las remuneraciones devengadas más intereses, sin que el empleador tenga la obligación de reponer al trabajador en su puesto; existe una reposición ficta. Será *impropia* cuando la protección es la indemnización.

Neves (1987), citando a Plá, recoge similar clasificación de estabilidad de salida, más enfocada en la ineficacia del despido, de manera tal, que será estabilidad absoluta, cuando garantiza la reincorporación del trabajador ante la violación del derecho que ocasiona la ineficacia del despido, y será estabilidad relativa, cuando no se garantiza la reincorporación pero se protege al trabajador frente al despido, puede ser propia en caso de que la acción antijurídica genere la ineficacia del despido, e impropia cuando la eficacia del despido no se ve afectada pero se sanciona el acto.

La estabilidad laboral de salida se configura como una garantía destinada a limitar la capacidad extintiva del contrato de trabajo por iniciativa del empleador. La eficacia de la protección prevista por el ordenamiento estará conectada con las consecuencias que se generen en caso de que el trabajador sea objeto de un despido ilícito, respecto del cual

podrá operar la tutela restitutoria, también denominada estabilidad absoluta, o la tutela resarcitoria, también denominada estabilidad relativa (Ferro, 2012, p. 474).

#### ***4.4.1. La Tutela Restitutoria: Reposición***

La tutela restitutoria implica retrotraer los hechos hasta antes de cometerse la lesión al derecho a la estabilidad laboral, es decir, el retorno al empleo o puesto de trabajo en el que se venía desempeñando el trabajador hasta antes de su despido judicialmente declarado nulo. De acuerdo con Ferro (2012), la tutela restitutoria también denominada estabilidad laboral absoluta será la que considere nulo el despido sin causa y consiguientemente determine la reincorporación del trabajador.

Mediante la tutela restitutoria se busca el retorno del trabajador a su anterior puesto de trabajo, dándose preferencia a la continuidad del contrato y a la conservación de las mismas condiciones laborales originales al restar los efectos extintivos al despido como si este no hubiera operado (Tovalino & Valderrama, 2014 p.87).

Por su parte, Toyama (2015) refiere que en el caso de despido nulo hay dos posibilidades para el trabajador: solicitar la reposición, u optar por la indemnización que supone la extinción del contrato laboral; así, en virtud del artículo 52 del Reglamento de la Ley de Fomento del Empleo, aprobado por Decreto Supremo N° 001-96-TR, no es posible acumular las dos acciones mencionadas.

#### ***4.4.2. La Tutela Resarcitoria: Indemnización***

La tutela resarcitoria es la indemnización como reparo ante la lesión del derecho a la estabilidad laboral ciertamente adquirido por el trabajador. A decir de Tovalino & Valderrama (2014), “nuestro sistema legal otorga a la tutela resarcitoria un lugar privilegiado ante la

producción de un despido arbitrario, reservando la readmisión en el empleo (“*resitutio in integrum*”) únicamente para el caso en que se declare la nulidad del despido”. (p. 85) Asimismo, indican que distintos países, a través de sus legislaciones laborales, prevén una indemnización a favor del trabajador como reparación ante las consecuencias dañosas de la disolución del contrato de trabajo; consecuentemente, la finalidad de la indemnización no es castigar al empleador sino resarcir, de modo alguno, el menoscabo económico y moral ocasionado al trabajador por el acto de despido.

De acuerdo con Ferro (2012), la tutela resarcitoria también denominada estabilidad laboral relativa, será la que considere eficaz el despido sin causa justa, y extinguirá el vínculo laboral sobre la base del pago de una indemnización.

La indemnización se confiere cuando el despido de un trabajador se produce por una causal no prevista en las normas legales, o cuando se incumplen con las formalidades establecidas. (...) estamos ante una sanción de un acto arbitrario del empleador (Toyama J. , 2015).

#### ***4.4.3. El Despido Arbitrario***

En líneas generales, Alonso García, citado por Tovalino & Valderrama (2014), señala que el despido es “el acto unilateral de la voluntad del empresario por virtud del cual este decide poner fin a la relación de trabajo”. (p. 15)

Valderrama (2019) señala que, en el despido, subyace en la voluntad unilateral del empleador independientemente de la existencia o no de causa justificada, pues se considera despido a toda extinción de la relación de trabajo que tenga como fuente productora la voluntad del empleador, citando a Montoya Melgar, indica que son características del despido las siguientes:

- Es un acto unilateral del empleador, para cuya eficacia la voluntad del trabajador es innecesaria e irrelevante.
- Es un acto constitutivo, por cuanto el empresario no se limita a proponer el despido, sino que él lo realiza directamente.
- Es un acto recepticio, en cuanto su eficacia depende de que la voluntad extintiva del empleador sea conocida por el trabajador, a quien está destinada.
- Es un acto que produce la extinción contractual, en cuanto cesan *ad futurum* los efectos del contrato. (p. 270)

Para calificar un despido como arbitrario, la doctrina peruana se basa en la causalidad, por tanto, un despido será arbitrario cuando importa el comportamiento arbitrario o abusivo del empleador decidiendo finalizar el contrato, sin expresar causa justa o incumpliendo el procedimiento requerido para la validez del despido. Por tanto, cuando el despido efectuado por el empleador no se sustente en causa justa, el ordenamiento jurídico lo considerará como ilegítimo o antijurídico disponiendo su ineficacia o su nulidad (Tovalino & Valderrama, 2014).

A decir de Blancas (2003), al interpretar coordinadamente el Artículo 27° de la Constitución con el Artículo 22° de la misma, que reconoce el Derecho al Trabajo, se puede concluir que cuando el artículo 27° alude al “despido arbitrario”, no comprende todos los supuestos del despido, sino sólo aquellos cuya causa justa alegada no se configura legalmente o no puede probarse, antes los cuales suele plantearse, como medida reparadora, la reposición o la indemnización.

Consecuentemente, el despido arbitrario consiste en la terminación unilateral de la relación laboral parte del empleador sin expresar la causa que le llevó a deliberar su decisión, o

no poder demostrar la causa alegada en juicio, o por haber incumplido el procedimiento requerido para su configuración.

En el derecho laboral de la actividad privada, los supuestos de despido arbitrario están enmarcados en el Art. 34° del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR (LPCL), en ese sentido, los dos supuestos de despido arbitrario que dan lugar al pago de la indemnización por despido son: aquel en el que no se expresa causa; y, aquel en el que no se puede demostrar la causa en juicio, siendo la distinción entre ambos, que el primero se trata de un despido *ad nutum*, basado en la libre voluntad del empleador, mientras que el segundo invoca una causa que no es demostrada en juicio; es decir, se supone que la causa se encuentra enmarcada en la ley, pero ésta no puede acreditarse por falta de probanza (García, 2002).

Morales (2012), indica que asumir el despido de un trabajador por simple capricho del empleador es muy poco probable, ya que el diseño del puesto de trabajo requiere una importante inversión económica y el supuesto capricho implicaría el pago de una indemnización; por lo que, al no mencionar la causa del despido, no significa que no exista. Finalmente indica que el despido “arbitrario” o “sin causa justa”, o “injustificado” o “ad nutum” son sinónimos.

### **Clasificación del Despido Arbitrario**

La legislación laboral privada, prevé en la LPCL, solamente tres tipos de despido arbitrario (injustificado o ilegal): el despido arbitrario propiamente dicho, que obedece al Art. 34° de la referida ley, arriba explicado; el despido nulo, que obedece a lo estipulado en el Art. 29° de la referida ley; y, el despido indirecto que obedece a lo estipulado en el Art. 30° de la referida ley. Además, actualmente existen otras figuras de despido arbitrario introducidas por el Tribunal Constitucional. De acuerdo con Valderrama (2019) y Tovalino (2014) el despido se

clasifica en: Despido Justificado, que puede ser de carácter individual o colectivo, el individual se funda en causa justa relacionada con la capacidad o la conducta del trabajador, conforme a las causales previstas en los Art. 23° y 24° de la LCPL, y el colectivo obedece a causas objetivas conforme al Art. 46° de la LPCL, en ambos casos se debe emplear correctamente el procedimiento previsto en la ley; y, el Despido Injustificado (que vendría a ser el despido arbitrario). El despido arbitrario se clasifica a su vez en:

**1. *Despido Arbitrario contemplado en el Art. 34 de la LPCL.*** Se produce por carecer de causa justa para despedir a su trabajador, o por no demostrarse la causa en juicio, en ambos casos el efecto es la indemnización por despido arbitrario.

**2. *Despido Nulo.*** Se da cuando se declara la nulidad del despido a través de una sentencia judicial, por considerarse violatorio de derechos fundamentales de acuerdo con las causales previstas en el Art. 46 de la LPCL, por tanto, se determina la inexistencia del acto de despido. Su efecto es la reposición del trabajador.

**3. *Despido indirecto.*** Que no constituye propiamente un despido al no haber declaración de despido por parte del empleador sino actos de hostilidad que hacen que el trabajador opte por renunciar (Art. 30 de la LPCL) demandando la indemnización por despido arbitrario, o por solicitar el cese de los actos de hostilidad a fin de mantener vigente la relación laboral (Art. 38° de la LPCL).

El Tribunal Constitucional, a través de sus distintas sentencias, ha introducido figuras de despido y su consecuente reparación para cada una:

**4. *Despido Incausado.*** Se produce cuando se despide al trabajador sin expresarle causa fundada en su conducta o su labor; su efecto es la reposición. Nace en virtud de la STC Exp. N° 1124-2002-AA/TC, criterio reiterado en la STC Exp. N° 976-2001-AA/TC que, posteriormente,

por aplicación del principio de la primacía de la realidad y el principio de continuidad, se extendió para casos de terminación de contratos de trabajo de duración determinada (temporales), contratos de locación de servicios, convenio de prácticas profesionales desnaturalizados; así como para casos de jubilación forzosa.

**5. *Despido Fraudulento.*** Se produce cuando se despide al trabajador con ánimo perverso y auspiciado por el engaño, imputándosele hechos evidentemente inexistentes, falsos o imaginarios, cuando se le acuse de una falta no prevista legalmente, cuando exista vicio de voluntad en la extinción de la relación laboral o cuando se fabriquen pruebas; su efecto es la reposición. Aparece en virtud de la STC Exp. N° 0628-2001-AA/TC.



## CAPÍTULO V

### LA DESNATURALIZACIÓN DEL CONTRATO LABORAL

#### 5.1. El contrato de trabajo

Recurriendo al maestro Neves (2018), los elementos esenciales de una relación laboral son la prestación personal, la subordinación, y la remuneración, de manera que, cuando están presentes estos, existe en los hechos un contrato de trabajo, ya que permiten diferenciarlo de otros contratos de naturaleza civil o mercantil. Asimismo, añade ciertos criterios para distinguir entre un contrato de trabajo típico de otro atípico, tales como la duración de la relación laboral, duración de la jornada de trabajo, número de empleos y lugar de trabajo. En ese sentido, un contrato típico será el de duración indeterminada, a tiempo completo, para un solo empleador y en el propio centro de trabajo; mientras que los atípicos serán cuando uno o más de dichos rasgos está ausente. Los contratos temporales entran dentro de la categoría de atípicos.

#### 5.2. La Contratación Laboral Temporal en la Actividad Privada.

En el Derecho Laboral de la actividad privada se denominan Contratos Modales, de acuerdo al artículo 53 de la LPCL, los contratos sujetos a modalidad son aquellos que a pesar de cumplir los tres elementos esenciales de una relación laboral, a diferencia de los contratos de duración indeterminada, están destinados a ser utilizados para la realización de actividades con vigencia cierta, por necesidades circunstanciales (de mercado o incremento de la productividad), transitorias (por la naturaleza temporal o accidental del servicio u obra) o permanentes pero con periodos de inactividad (actividades intermitentes o de temporada). Su uso es excepcional y deben adecuarse a determinadas exigencias formales como figurar por escrito y en duplicado, con la expresión de la duración, el objeto de la contratación y las demás

condiciones del vínculo laboral, así como entregar una copia al trabajador dentro en el plazo de tres días hábiles a partir de su celebración (Valderrama L. , 2019).

Según Puntriano et al (2019), los contratos de trabajo sujetos a modalidad pueden ser usados por el empleador (privado o público) siempre que se sujete al régimen laboral de la actividad privada, observando caso las condiciones o limitaciones contenidas en las disposiciones legales específicas.

### **5.3. La Desnaturalización del Contrato Laboral Temporal.**

Según la doctrina, la desnaturalización es una figura propia del Derecho Laboral de la actividad privada, sustentada en el Principio de la Primacía de la Realidad.

Valderrama (2019), sostiene que “un hecho se desnaturaliza desde el momento en que se trastoca su sustancia, su realidad íntima que la determina y distingue de otras entidades” (p.60). Señala que, en el derecho del trabajo, la desnaturalización se configura cuando se simula la relación laboral utilizando de forma fraudulenta contrataciones de otra naturaleza, o cuando el empleador otro tipo de contratación laboral que no corresponde a la realidad, como contratos sujetos a modalidad, contratos a tiempo parcial, convenios de formación laboral, u otros, con la intención de ocultar la existente relación laboral de duración indefinida, y así evitar mayores obligaciones laborales. La desnaturalización en el derecho del trabajo, obedece al principio de la primacía de la realidad, para lograr una protección al trabajador, quien se encuentra en una posición vulnerable.

Castillo (2017) refiere que la finalidad de emplear la desnaturalización de una institución laboral es evitar la evasión de las obligaciones económicas del empleador, logrando la nulidad del acto fraudulento para que el acto real quede subsistente; es por ello que, la desnaturalización

en el derecho laboral equivale a hablar de invalidez o nulidad en el derecho civil, a diferencia de que en este último las normas imperativas están casi ausentes.

La desnaturalización implica la existencia previa de un contrato de trabajo que en el decurso de su realización se puede desnaturalizar por distintas circunstancias; sin embargo, en la legislación peruana la desnaturalización de contrato se opera para el contrato que nace válido pero que se desnaturaliza en el decurso de la relación laboral y, para el contrato que desde su origen es fraudulento o nace irregular (Jara, 2018).

A decir de Arce (2006), la presunción de la contratación indefinida está recogida en el Art. 4 de la LPCL, por el que en toda prestación de servicios personal de servicios remunerados y subordinados se presume la existencia de un contrato a plazo indeterminado, por tanto, será suficiente que el trabajador pruebe el vínculo laboral para generar incertidumbre de su temporalidad; así pues, el fraude se sanciona con la desnaturalización del contrato ajeno a la relación laboral real. A través del Art. 77 de la LPCL se establece los supuestos en los que el contrato modal se considerará de plazo indeterminado:

Artículo 77°. - Los contratos de trabajo sujetos a modalidad se considerarán como de duración indeterminada:

a) Si el trabajador continúa laborando después de la fecha de vencimiento del plazo estipulado, o después de las prórrogas pactadas, si éstas exceden del límite máximo permitido;

b) Cuando se trata de un contrato para obra determinada o de servicio específico, si el trabajador continúa prestando servicios efectivos, luego de concluida la obra materia de contrato, sin haberse operado renovación;

c) Si el titular del puesto sustituido, no se reincorpora vencido el término legal o convencional y el trabajador contratado continuare laborando;

d) Cuando el trabajador demuestre la existencia de simulación o fraude a las normas establecidas en la presente ley. (Ley de Productividad y Competitividad Laboral, 1997)

Por su parte, Puntriano et al (2019), hacen una distinción entre el principio de primacía de la realidad y la desnaturalización, en el sentido de que, respecto al primero, implica un procedimiento y la actuación probatoria, mientras que la desnaturalización tiene efectos automáticos en aplicación de los supuestos legales; así, el ordenamiento jurídico laboral regula los supuestos de desnaturalización para distintas formas de contratación modal, a través del Art. 77° de la LPCL, los cuales se determinan en función de:

- 1) El exceso de la temporalidad de la contratación, respecto a los literales a), b), y c) de dicho artículo, en los que, si bien la temporalidad del contrato de trabajo puede estar justificada por la realidad de los hechos, cumpliendo con el principio de causalidad, tal justificación decae debido a la prolongación de facto del contrato, arribándose a la presunción de pleno derecho que la intención fue la de prorrogar el contrato de trabajo por tiempo indefinido al mantener la ejecución contractual. En este caso la desnaturalización es sobreviniente.
- 2) Por simulación o fraude, respecto del literal d), cuando se vulnera el objeto de la contratación temporal (la causa que le dio origen), asumiéndose que el contrato temporal usado fue para encubrir la realidad, la existencia de una relación laboral con los elementos propios de aquella. En este caso la desnaturalización está presente desde el origen del contrato.

A estos supuestos, se agrega el Art. 78° de la LPCL, por el que los trabajadores permanentes que cesen no podrán ser contratados bajo ninguna modalidad de contratación laboral temporal, salvo haya transcurrido un año desde la terminación de la relación laboral.

#### **5.4. Interpretación del Tribunal Constitucional del Despido Arbitrario por terminación del Contrato a Plazo Determinado Desnaturalizado (Despido Incausado).**

El Tribunal Constitucional, desde la emisión de la sentencia en el Exp. N° 976-2001-AA/TC, Eusebio Llanos Huasco – Huánuco (2003), creó una nueva doctrina constitucional sobre los alcances del artículo 27 de la Constitución, respecto a la adecuada protección contra el despido arbitrario, estableciendo que el despido arbitrario fundado exclusivamente en la voluntad del empleador es nulo, y que la decisión de optar por la indemnización o la reposición corresponde al trabajador (Morales P., 2012). Criterio que se extendió en posteriores sentencias, considerando como despido incausado la terminación de contratos a plazo determinado desnaturalizados, basándose propiamente en la desnaturalización del contrato, respecto a la preferencia de la contratación indeterminada sobre la determinada, y la vulneración de la estabilidad laboral de salida, respecto a la interpretación de despido arbitrario.

Tovalino & Valderama (2014), citando a Carlos Blancas, indican que, en la práctica judicial, el despido será “incausado” al invocarse la terminación de un contrato temporal por supuesto vencimiento del plazo u objeto de la contratación, cuando dicho contrato se encuentra desnaturalizado por existir en los hechos labores ordinarias y de naturaleza permanente, contrato que se renueva sucesivamente. Asimismo, señalan que en la Jurisprudencia Constitucional, se ha considerado que el efecto de la desnaturalización es preservar la relación laboral, reconociendo su duración indeterminada; por tanto, el contrato temporal desnaturalizado no puede terminar por la supuesta causal de vencimiento del plazo o terminación del objeto de

contratación, conforme al inciso c) del artículo 16 de la LPCL, sino solo en las causas justas previstas en los artículos 23, 24 y 25 del mismo texto, y en tanto no se invoque alguna estas causas la extinción del contrato deviene como un despido incausado el cual es lesivo del derecho al trabajo.

Según Puntriano et al (2019), cuando la relación laboral se torna en indefinida, la conclusión del vínculo deberá sustentarse solamente en una causa legal, de lo contrario constituiría un despido arbitrario, ante el cual, el trabajador podrá solicitar la indemnización por despido arbitrario regulada en la LPCL; sin embargo, a raíz de lo establecido y desarrollado el Tribunal Constitucional, el trabajador puede acudir a la vía competente para demandar su reincorporación por “despido incausado”. Este último aspecto se puede apreciar claramente, por ejemplo, en la STC Exp. N° 1397-2001-AA/TC, fundamento 6, cuando el Tribunal Constitucional del año 2002 señalaba que la ruptura del vínculo laboral en la que antecede la utilización fraudulenta de una modalidad de contratación tiene carácter de un despido arbitrario, frente al cual, procede la reposición en mérito a la naturaleza restitutoria del proceso de amparo, conforme al artículo 1 de la Ley N° 23506, Código Procesal Constitucional; señalando que la protección adecuada a que se refiere el artículo 27 de la Constitución, no debió ser interpretada como una facultad de regulación discrecional del legislador, quien previó la indemnización como alternativa exclusiva y excluyente (Tribunal Constitucional del Perú, 2002). No suficiente con ello, ante la existencia de fraude en la contratación, el trabajador podrá demandar judicialmente la reincorporación en su centro de trabajo, además del pago de una indemnización por los daños y perjuicios, de ser el caso, salvo se trate de un trabajador de confianza.

Aquel criterio ha venido aplicándose en la jurisprudencia laboral para disponer la reposición de los trabajadores a su puesto de trabajo, inclusive cuando el empleador es el Estado.

Sin embargo, con la emisión del Precedente Constitucional Vinculante emitido en la STC Exp. 5057-2013-PA/TC (Precedente Huatuco), el 16 de abril de 2015, el Tribunal Constitucional emitió un nuevo criterio interpretativo respecto a la protección del derecho del trabajo y la protección contra el despido arbitrario, en el marco de la estabilidad de salida y la estabilidad de entrada, disponiendo que solo será posible la reposición la entidad pública, si el servidor ingresó por concurso público para una plaza vacante de duración indeterminada, reconduciendo los procesos de reposición vía amparo a la vía laboral ordinaria para que el trabajador solicite la indemnización (reafirmando esta solución, a través de un Auto de Aclaración de dicho Precedente, el 7 de julio del 2015), y que las demandas planteadas posterior a la publicación de dicho precedente, sin la acreditación del cumplimiento de haber superado un concurso público de méritos para una plaza presupuestada y vacante a plazo indeterminado, serán declaradas improcedentes (Paredes, 2019). Luego, en la STC del Exp. 6681-2013-AA/TC, se considera que el Caso Huatuco, se aplica a los trabajadores de la carrera administrativa: “(...) *Señalado esto, es claro que el “precedente Huatuco” solo resulta de aplicación cuando se trata de pedidos de reincorporación en plazas que forman parte de la carrera administrativa, y no frente a otras modalidades de Función Pública*” (Tribunal Constitucional del Perú, 2016).

Finalmente, a decir de Paredes (2019), actualmente en el sector público, para los servidores que laboran bajo el régimen laboral privado, ya no se puede aplicar la presunción de contrato a plazo indeterminado recogida en el Art. 4 de la LPCL; norma que sigue siendo aplicable al sector privado.

## CAPÍTULO VI

### LA FUNCIÓN PÚBLICA

Para entrar en el contexto es necesario hacer una breve referencia en grandes rasgos a los antecedentes históricos de esta institución, a nivel internacional y nacional, a fin de generar un mejor entendimiento sobre la Función Pública, la cual, se podría decir, nace al mismo tiempo que la administración pública, en las primeras figuras de organización estatal en la humanidad, pues la administración es el factor central en toda actividad social, esencial para su continuidad, incluso en las comunidades más simples (según el estudio realizado por Schapera en base a ciertas tribus sudafricanas, en *Government and Politics in Tribal Societies*, 1956), el jefe o gobernante es el que detenta el poder, capaz de ejecutar o dirigir todas las actividades conducentes a la buena marcha del gobierno, luego, tal responsabilidad desborda la capacidad que un solo hombre puede manejar, por lo que las funciones deben ser compartidas o delegadas, surgiendo así los primeros administradores u organizadores para desempeñar funciones bajo la dirección del líder, representándolo en las distintas áreas (Gladden, 1989).

#### **6.1. Antecedentes Históricos de la Función Pública**

##### *A nivel internacional*

De acuerdo con Díaz (2019), quien toma como referencia los relatos de Aristóteles, si bien el Derecho del Trabajo basa sus antecedentes en el trabajo forzoso desde la antigüedad como punto de partida en la Roma clásica, el Derecho de la Función Pública ya se erigía desde la *polis* en Atenas, debido al pensamiento político existente en aquel entonces sobre las ideas de democracia, igualdad y libertad; y es a partir de las constituciones de Solón y Clístenes, en



que se encuentran las primeras referencias en política, dedicada a los gobernantes o magistrados que ejercían los cargos más importantes en la ciudad, denominados “arcontes”, quienes prestaban juramento tocando la “piedra sacral”, prometiendo ofrecer una estatua de oro en caso incumpliesen dichas normas, afirma que allí yace el compromiso por el interés público y la responsabilidad ante un eventual incumplimiento durante el ejercicio de funciones. Asimismo, destaca distintas figuras gubernamentales en aquella época, como la Asamblea o *Eclesia* (poder supremo encargado de las decisiones de política exterior e interior, con facultades legislativas, constituyentes y electivas, los ciudadanos tenían que cumplir un perfil para su acceso), los tribunales de justicia (servicio del ciudadano en favor de la polis al cual se accedía democráticamente, se encargaba de la función judicial de Atenas), y el Consejo de la *Bulé* (entidad conformada por cien ciudadanos de cada tribu con el objeto de darle al pueblo capacidad de decisión sobre los asuntos públicos).

En aquel estadio es importante resaltar la implementación de la *mistoforia*, una suerte de compensación para fomentar la participación ciudadana en la vida pública, y la sanción el *ostracismo* para aquel funcionario o partido que influía negativamente en el régimen con sus intereses particulares y ambiciones (Touchard, 1961).

En la Monarquía Helenística se tiende a considerar al cargo público como un derecho real, heredado en virtud de una clase social, en el marco de la influencia ideológica del *estoicismo*, que justificaba el poder del rey sobre el pueblo, los ciudadanos debían someterse a un orden preexistente a ellos mismos (Touchard, 1961).

En la Roma Republicana, marcada por la existencia de dos clases sociales: patricios y plebeyos, destaca el *senado* como como poder consultivo con gran autoridad, ya que cuando moría un rey el poder pasaba a manos del Senado, el cual señalaba un *interrex* para el

nombramiento del siguiente rey; posteriormente, la plebe logró designar a sus tribunos ante el senado, quienes los representaban y defendían contra el ejercicio arbitrario del poder magisterial (Gladden, 1989). Esto último, según Díaz (2019), podría considerarse un rasgo inicial del reconocimiento del acceso democrático a la Función Pública.

En la Roma Imperial, aparecen las comitivas de personal administrativo adjuntas a los altos cargos públicos, como el funcionario civil de mayor rango, *praefectus praetorio*, quien era designado por confianza del Emperador, figura que se podría asemejar a los actuales funcionarios de libre designación y los servidores públicos de confianza (Díaz K. , 2019). En el imperio tardío, la función imperial ya tenía una especie de jerarquía administrativa, mediante la cual, se garantizaban los privilegios de los funcionarios por hacerse responsables de algunas obligaciones profesionales, contenía reglas específicas para el reclutamiento, capacitación, promoción, remuneración, privilegios judiciales, y honores, sin embargo, pesar de tales grandes adelantos, la estructura administrativa aún era defectuosa (Gladden, 1989).

En el feudalismo no se concibe aún la idea de poder público del Estado en nombre del interés general ni poder que sea del exterior, pero en los hechos, los grandes señores titulares de feudos mantenían y compartían el poder real del rey, admitiéndosele a este algunos privilegios, sobre los vasallos; los reyes, para resucitar su poder absoluto, inducirán a una “re-funcionarización”, delegando una parte del poder público a los feudatarios logrando así una “desfeudalización” (Touchard, 1961). Luego, en el absolutismo monárquico, la “burocracia monárquica” se ensancha aún más, haciendo irresistible el poder del Estado, aquí el sobredimensionamiento del poder del rey se funda en el poder de la Iglesia, de Dios (Díaz K. , 2019).

Ya en el liberalismo, con los planteamientos de Locke sobre la estructura del Estado, se estatuyó progresivamente las limitaciones al Estado, lo que, según Balbín, citado por Díaz (2019), trajo como consecuencia la declaración de determinados derechos subjetivos, generándose la división entre Derecho Público y Derecho Privado, por tanto, el Estado se encargó de regular las relaciones jurídicas de prestación de servicios personales y subordinados en su favor, un proceso de remodelación de la administración pública que buscará desterrar todo vínculo de propiedad sobre los cargos públicos, procurando garantizar el principio de igualdad.

### *A nivel nacional*

Debido al crecimiento territorial tras el descubrimiento de América, se generó la necesidad de extender el poder político, a través de funcionarios que representasen al rey y ejerzan Función Pública en los lugares donde no podía llegar, la iglesia seguía siendo el fundamento relevante para justificar la posición política de los gobernantes y las Bulas eran el título supremo para justificar la colonización. Entonces, con la implantación del Derecho de Castilla, nació el Derecho Público en América, al inicio dando concesiones y contratos a los aventureros privados y luego, al darse cuenta la Corona Española de la importancia del nuevo mundo, fue emitiendo ordenanzas para América y enviando a sus propios funcionarios y empleados, creándose la figura del virreinato como la principal unidad administrativa de España en América, en Perú en el año de 1543 (Díaz K. , 2019).

Durante este periodo prevalece presencia de los virreyes coloniales, quienes eran nobles españoles nombrados por periodos renovables de seis años, que ejercían funciones ejecutivas y judiciales actuando como presidentes de la Audiencia, y a pesar de ser funcionarios poderosos, se encontraban limitados por las leyes del Consejo de Indias y estaban sujetos a investigaciones sobre su administración, del otro lado se encontraba la Audiencia como contrapeso del virrey,

cada una integrada por oidores o jueces quienes asumían funciones judiciales, de investigación y supervisión del cumplimiento de las leyes reales, y asumían el virreinato en periodos de transición; a nivel local, se encontraban los Cabildos, que gobernaban los pueblos, conformados por el corregidor, alcaldes o funcionarios judiciales, con funciones tributarias, de control de precios y asignación de solares; finalmente, también estaban los gobernadores o capitanes generales que asumían funciones en las jurisdicciones periféricas, estos órganos de gobierno tenían funciones similares, generando conflictos de competencia (Klarén, 2004). Esta era una forma de gobierno de pesos y contrapesos que mantenía el poder de la Corona Española en América, ya que al existir fricciones y conflictos de atribuciones entre los funcionarios, actuaba como árbitro final en las disputas, al enfrentar a un funcionario con el otro, también le permitía a través de sus funcionarios reales maniobrar y explotar las debilidades de un sistema en el cual el poder estaba tan disperso, sacrificando la eficiencia administrativa al control metropolitano (Klarén, 2004). Según Díaz (2019), esa fue una estrategia que estuvo presente en toda la etapa colonial, impidiendo generar una estructura burocrática profesionalizada, por el temor de la Corona a un nuevo centro de poder político que le enfrente, problema que ha atravesado al Perú Republicano hasta nuestros días, ya que a la fecha:

“(…) no se cuenta con un cuerpo de burócratas regulados en una carrera administrativa como carrera administrativa como régimen general, en donde se anteponga el interés general al particular. Por el contrario, tenemos una dispersión normativa que, como en el sistema de pesos y contrapesos antes señalado, impide que se estructure un cuerpo sólido de burócratas. El Perjudicado final es quien debería ser en principio beneficiado: el ciudadano.” (p. 174)

Hacia el año 1600, con la decaída de la explotación de la plata en Perú, el Estado Español dejó de obtener ingresos provenientes de los impuestos, lo que le conllevó a buscar maneras de encontrar mayores rentas en todo el imperio, optando por llevar a cabo una política de venta de cargos públicos, repitiéndose este mecanismo en los años siguientes (Klarén, 2004), aspecto que sin duda dejó secuelas en la burocracia nacional, tal como lo hizo con el sistema de pesos y contrapesos, distorsionando el interés público y permitiendo el ingreso del beneficio privado en la Función Pública peruana (Díaz K. , 2019). Klarén (2004) indica que con la venta de cargos se generó el deterioro de la calidad de los funcionarios, que eran vendidos en su mayoría a criollos acaudalados, los intereses locales tomaron el control de cargos importantes (como la Caja Real de Lima), llenando el sistema de funcionarios inexpertos, corruptos e ineficientes, y la autoridad virreinal se redujo considerablemente, la administración y la toma de decisiones eficaces se sujetaron a poderosos grupos e intereses locales, “debilitó indudablemente toda noción de un servicio público desinteresado e introdujo en la cultura política la corrosiva idea de que tener un cargo era una oportunidad para obtener una ganancia egoísta y privada, no para el bienestar de todos” (p. 123). Los grupos aliados a las élites criollas compraron puestos claves y bloquearon el intento de reforma fiscal, luego, al intentar recuperar las consecuencias que trajo la venta de cargos para el tesoro público y el sistema tributario, a través de una reestructuración con el fin de incrementar impuestos, se generó un excesivo control normativo, las cuales rigieron hasta el año de 1810, es a partir de allí (inicios del siglo XIX), que recién se puede encontrar normativa específica sobre derechos de los servidores públicos, una de las primeras la Real Orden de 8 de febrero de 1803, que aprobó el régimen de pensiones para los empleados de administración de la Real Hacienda (Díaz K. , 2019).

Balbín, citado por Díaz (2019), indica que el modelo regulador de la relación empleo público contenido la Constitución Española o Constitución de Cádiz en 1812, de corte liberal, influyó sobre las Constituciones en América Latina, consagrando del principio de igualdad en el acceso al empleo público y el sistema de responsabilidad funcional. (p. 179)

Tras independencia del Perú, al instalarse la Asamblea Legislativa, se inició la reorganización administrativa del país, al instituirse los departamentos, las provincias y los distritos, aumentó el número de los empleos públicos, consecuentemente, el 28 de octubre de 1822, se promulgó una ley que ordenaba que todo funcionario público estaba sujeto a juicio de residencia, y el juez que conociera tal juicio estaba sujeto a responsabilidad efectiva por acción popular; asimismo, en la Función Pública se podían diferenciar a los funcionarios políticos que compartían la autoridad con el jefe de Estado y a su vez eran dependientes de este, y los empleados públicos, que no compartían autoridad (Saravia, 2018).

Saravia (2018), indica que después de la independencia se presentó la pugna por construir una nación en torno al Estado, pero sobre las taras que dejó la herencia virreinal, por ello, citando a Carl Herbold, resume que la república peruana naciente en el aspecto administrativo se caracterizó por el centralismo, formalismo legal, estatismo, dualismo peruano (existencia del “Perú real” y el “Perú legal”), parasitismo fiscal, y acomodo permanente entre lo tradicional y lo nuevo. “Estas características dificultaron el tránsito hacia un Estado moderno —el ideal republicano— y retrasaron la constitución de la profesionalización del servicio público, la descentralización de los servicios públicos y la optimización de la recaudación de impuestos” (Saravia, 2018, p.144).

El mismo autor, citando a Eduardo Quintana, indica que durante el siglo XIX el empleo público no pudo evitar al carácter patrimonialista cada régimen estatal, pues “los gobiernos

constitucionales y los que llegaban al poder luego de una revuelta, dictaban normas para colocar a su clientela en la administración pública o para retirar de ella a sus opositores” (p. 147). Agrega Saravia que, muestra de ello, las sucesivas constituciones peruanas durante aquel tiempo, y la normativa emitida en el marco de aquellas, «utilizaron un criterio tan vago y poco objetivo para la selección de empleados como el de los “talentos y virtudes”» (p.147).

Entre las cuales, señala las siguientes:

- El Decreto del 28 de octubre de 1824, dictado por Simón Bolívar, prescribía que los empleos públicos eran de la República y debían ser destinados a los ciudadanos que fieles a pesar de las circunstancias, pero que no podían conservar su destino; y,
- El Decreto del 14 de mayo de 1834, dictado por el general Luis José de Orbegoso, que premiaba a los ciudadanos que habían apoyado a su gobierno durante la sedición ocurrida el 3 de enero de 1834 (Saravia, 2018).

Seguidamente, el 10 de junio del mismo año, se emitió la Constitución Política de la República Peruana por la Convención Nacional, con influencia liberal, en cuyo artículo 159, dispuso que todos los ciudadanos podían ser admitidos a los empleos públicos sin otra diferencia de la de sus talentos y virtudes (Díaz K. , 2019), con lo que podría asegurarse que se dio inicio formalmente a la prevalencia del principio del mérito en el acceso a la Función Pública; sin embargo, fácticamente no, pues como señaló Saravia, el empleo público nunca pudo escapar al carácter patrimonialista de la organización estatal.

Saravia (2018), citando a Oviedo, continúa señalando las siguientes disposiciones:

- Durante los años de la Confederación Perú - Boliviana, en diciembre de 1838, una circular ordenó no considerar a quienes no hicieran constar su enrolamiento en la Guardia Nacional, para la provisión de empleos, cargos y comisiones.

- El Decreto del 15 de noviembre de 1838, dictado por el mariscal José de la Riva-Agüero, destituyó a los magistrados y funcionarios públicos que firmaron el acta del 24 de agosto de ese año que permitió la elección de Agustín Gamarra.
- El Decreto del 14 de febrero de 1839, dictado por el mariscal Agustín Gamarra, considerando que, debido al estado de guerra que atravesó la República, la elección de muchos empleados obedeció a las circunstancias y necesidades del momento en lugar de sus méritos y aptitudes personales, dispuso declarar interinos todos los empleos civiles y de Hacienda, propugnando la separación inmediata del cargo.

A decir de Díaz (2019), los no menos de veinticuatro cambios de gobierno que hubo entre los años de 1821 a 1845, crearon un escenario caótico en el empleo público, marcando negativamente el sistema de acceso, “los cargos públicos eran ofrecidos a modo de prebendas políticas por partes de los caudillos, incrementando el desprestigio de la Función Pública peruana” (p.182).

El mismo autor, señala que, a partir de 1850 hasta los inicios del siglo XX, la normativa peruana respecto al empleo público seguirá teniendo en buena parte la influencia del carácter patrimonialista sobre los cargos públicos. A grandes rasgos: a) con Ley General del 22 de enero de 1850, se dispondrá el derecho a la jubilación de los empleados públicos con título de gobierno legítimo; b) con el Decreto Supremo del 4 de noviembre de 1851, los empleados públicos propietarios de la plaza permanente en la Administración con ciertos requisitos dejaban a sus familias la acción de goce de montepío (pensión), regulación que reforzaba manifiestamente la perspectiva patrimonialista sobre la plaza pública, su ejercicio demostraba la apropiación antidemocrática del poder agudizando el principio de acceso a la Función Pública en condiciones de igualdad; c) la Ley de Ministros de 1862, prescribía que cada ministerio tendría



un reglamento a particular con las obligaciones de sus empleados, iniciando de esta manera la promoción de instrumentos de gestión interna, lo que hoy son los Reglamentos de los Servidores Civiles; asimismo, d) con la Resolución Suprema del 10 de mayo de 1887, se crea de alguna manera la responsabilidad administrativa de los funcionarios y servidores públicos, estableciendo restricciones para determinados servidores públicos, y prescribiendo que cualquier infracción a las disposiciones establecidas sería reprimida por el ministerio respectivo en proporción a la importancia del asunto.

Tras la Guerra del Pacífico (1879-1895) y a larga duración de sus secuelas con la presencia de conflictos internos de distinta índole, emergieron la oligarquía y los primeros partidos políticos en pugna por apoderarse del botín estatal con fines particulares, era una lucha egoísta por crear y controlar una red de patronazgo desde la presidencia al congreso (Klarén, 2004), y no fue hasta el gobierno de Augusto B. Leguía (1908-1912), indica Balbín citado por Díaz (2019), en que se produjo un ensanchamiento de la burocracia estatal, la creación de nuevos entes administrativos, aumentando la posibilidad de incorporación de sectores medios como contrapeso a las oligarquías civilistas en el manejo de los asuntos estatales.

Es recién con la Constitución de 1920 que por primera vez formalmente se limita, al menos en algún grado, el sesgo patrimonialista sobre los cargos públicos, al prescribir en su artículo 6° que *“En la República no se reconocen empleos ni privilegios hereditarios ni fueros personales”*, y en su artículo 13° que *“Son nulos los actos de los que usurpan funciones públicas, y los empleos conferidos sin los requisitos establecidos por esta Constitución y por las leyes”*, asimismo, reprendía la doble percepción económica por parte del Estado. La Constitución de 1933 incorpora lo anterior, a través de su artículo 1°, que *“La Nación peruana es la asociación política de todos los peruanos”*, consagrando de alguna forma el inicio del

acceso democrático a la Función Pública, y a través de su artículo 20° implementa la responsabilidad administrativa de los servidores públicos al prescribir que *“El que desempeña un cargo público es directa e inmediatamente responsable por los actos que practique en el ejercicio de sus funciones. La ley determinará la forma de hacer efectiva esta responsabilidad”* (Díaz K. , 2019).

De acuerdo con Díaz (2019), el primer vestigio de la intención de regular la estabilidad de los empleados públicos se encuentra en el Decreto Ley N° 7455 de 27 de noviembre de 1931, poco antes de concluir el oncenio de Leguía, quedando inconclusa la formulación de un proyecto de Estatuto de Empleados Públicos, acción que no se ejecutó hasta 1950, a través del Decreto Ley N° 11377 que estableció el Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, siendo la primera norma en abordar de manera cuasi integral la carrera administrativa en el Perú, al consagrar la democratización del acceso a la Función Pública a modo de asegurar la estabilidad en los cargos al personal civil, la ética pública, y el ascenso en base a la capacidad; sin embargo, no reguló un sistema único de remuneraciones , y aún prohibía las asociaciones de empleados, es decir, restringía la libertad sindical de los empleados públicos. Finalmente, con la emisión de la Constitución de 1979, se incorporó la regulación de un sistema único de homologación de remuneraciones, bonificaciones y pensiones de los servidores del Estado, facultando al legislador regular lo relativo al ingreso, derechos y deberes de los servidores públicos. Finalmente, en el Gobierno de Belaunde Terry, en facultad delegada, se emitió el Decreto Legislativo N° 276 en 1984, “Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, vigente a la fecha.

## 6.2. Definición de la Función Pública

Hecho un recuento histórico, se podría decir que la labor de explicar qué se entiende por Función Pública y funcionario público, resulta un objetivo casi cumplido; sin embargo, debe conocerse que la Función Pública es concebida en el ámbito doctrinario, normativo, y jurisprudencial, desde distintas vertientes, que van desde lo más simple a lo más compuesto, que a continuación se indican:

En un sentido amplio, de acuerdo con Longo (2004), quien hace un análisis objetivo de las distintas acepciones atribuidas a la Función Pública, aquella podría definirse como “el sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales” (p.68). Explica tal definición en atención a que: a) la administración profesional es una administración pública sustentada en el principio de democrático, mas no patrimonializada, con el fin de resguardar la independencia e imparcialidad por respeto al interés público; b) la profesionalización en la administración exige regulaciones específicas de empleo público; c) los sistemas de Función Pública pueden incluir varios tipos de vínculo, lo cual no tiene por qué afectar la esencia del modelo; y, d) la noción de Función Pública debe englobar supuestos en los que la singularidad de sus regulaciones puede ser muy diverso, respecto del marco jurídico regulador del trabajo común por cuenta ajena.

Como es de observar, en la definición de Longo prevalece el aspecto objetivo de la Función Pública, es decir desde un aspecto normativo y sistemático; sin embargo, la Función Pública también comprende un aspecto subjetivo; esto es, en estricto, la relación o vínculo servidor – Estado.

A decir de Sánchez Morón (2013), en un sentido subjetivo, la Función Pública es la relación del empleado público con el Estado, bajo un régimen especial sujeto al Derecho Administrativo, donde las condiciones de empleo no se establecen mediante cláusulas contractuales o pactos colectivos, sino mediante leyes, reglamentos y normas objetivas que pueden modificarse unilateralmente por la Administración; no tiene carácter contractual, sino estatutario, donde los funcionarios ingresan y son nombrados formalmente tras superar determinadas pruebas selectivas más o menos rigurosas.

Para Puentes (2009), la Función Pública comprende las funciones que cumplen los diferentes sectores de la administración pública, contribuyendo, desde su especialidad, al desarrollo y bienestar social, agrega, citando a Diego Younes, que también comprende el conjunto de normas, instituciones y técnicas destinadas a administrar el personal de servicio en el Estado.

En posición de Silva (2018), la Función Pública, desde un criterio objetivo, implica una acción en un sentido concreto, o competencia en un sentido abstracto, que se realiza en favor de la ciudadanía y el bien común, factible de ser imputable a un sujeto; y, desde un criterio subjetivo, implica la presencia de un vínculo entre el sujeto que realiza la acción y el Estado; consecuentemente, la Función Pública es una acción investida de poder público e imputable a la persona jurídica del Estado.

En suma, las definiciones anteriores explican las distintas manifestaciones o acepciones de la Función Pública, pero todas llegan a dos puntos en común, contenidos en la definición esbozada por Ramón Parada: “la Función Pública es tanto el conjunto de hombres a disposición del Estado, que tienen a su cargo funciones y servicios públicos, como el régimen jurídico a que están sometidos y la organización que los encuadra” (Puentes, 2009, p.32).

En la jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha referido que la Función Pública debe entenderse desde un punto de vista material como el desempeño de funciones en las entidades públicas del Estado, y que el concepto de Función Pública en el derecho de acceso a la Función Pública comprende dos tipos: i) la Función Pública representativa; y, ii) la Función Pública no representativa; la primera alude a las funciones ejercidas por representación política y la segunda alude a la Función Pública profesionalizada. (Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia, Exp. N° 05057-2013-PA/TC, 2015)

Finalmente, para fines de esta investigación, de acuerdo con Boyer (2019), se debe entender que Función Pública es “el régimen jurídico de las relaciones entre el Estado y las personas naturales a través de las cuales desarrolla sus actividades, presta sus servicios y ejerce sus potestades, que le han sido asignadas por la Constitución y las leyes” (p. 21).

En la normativa nacional no existe definición alguna sobre la Función Pública, a pesar de que la Constitución del Estado la recoge en el Capítulo IV de su Título I; pero de manera general, el Artículo 39° de la misma establece que “Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. (...)”. En ese contexto, es de vital importancia remitirnos a lo establecido en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, a cargo de las Naciones Unidas y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), llevada a cabo en Santa Cruz, Bolivia, en junio de 2003, suscrita por el gobierno peruano para mejorar la calidad de la gestión pública, que no es un documento jurídicamente vinculante, pero constituye un referente importante, de guía y orientación, para asegurar la eficacia de la Función Pública (Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2009), que sobre el concepto de la Función Pública indica:

La Función Pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos (p. 20).

Así también, es necesario y relevante para fines de esta investigación, transcribir el concepto de Función Pública establecido por la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996) suscrita en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, que, en su Artículo I señala que la Función Pública es: “toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos”. Concepción que fue recogida por la Ley 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, y ratificada en la STC del 26 de abril de 2016, emitida en el Caso Ley del Servicio Civil (Expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PUTC, 0017-2014-PI/TC).

Para finalizar este apartado es necesario explicar que, en la doctrina, muchos autores al referirse a la Función Pública también utilizan la denominación de “empleo público”, por lo que podría entenderse que son concepciones netamente sinónimas. En efecto, hablar de derecho de

la Función Pública implica hablar de empleo público, pero entre estos dos conceptos existen diferencias que algunos autores hacen notar. Así, por ejemplo, de lo tratado por Boyer (2019), se puede advertir una diferencia entre ambas concepciones pues, mientras que la Función Pública es estrictamente el régimen jurídico del vínculo entre el Estado y las personas naturales, el empleo público puede abarcar varios regímenes de vinculación con el Estado e inclusive abarcar regímenes de carácter privado en las entidades públicas, como se aprecia en la realidad nacional. El empleo público comprende las relaciones de prestación de servicios en favor del Estado, dentro de las que se encuentran los funcionarios públicos, servidores de carrera, servidores sujetos bajo el régimen laboral privado, trabajadores de empresas públicas, entre otros (Miranda, 2004).

Asimismo, es posible que algunos puedan concebir la Función Pública como sinónimo de “Servicio Civil”, “Servicio Público”, o “Derecho Laboral Público”; sin embargo, la semejanza de aquellos con la Función Pública dependerá de la acepción que a esta última se le dé. En ese sentido, para Longo (2004), “Función Pública” y “Servicio Civil” son sinónimos, precisa que en España y otros países europeos se usa más la primera, mientras que, en el mundo anglosajón, y por extensión los países latinoamericanos, la segunda.

Ahora bien, el término de “servicio público” es altamente polisémico, pues podría usarse para referirse a la prestación de servicios de una persona natural en favor del Estado, a ello se debería la denominación de “servidor público”, pero también puede comprender las distintas prestaciones positivas por parte del Estado, o inclusive por parte de una entidad privada, hacia los ciudadanos, tales como pueden ser el servicio de salud, educación, u otros. En este extremo, resulta interesante hacer mención la sostenido por Ariño (2003) para distinguir al “servicio público” de la “Función Pública”, pues bajo la acepción de que ésta supone el ejercicio del

régimen autoritario para la consecución de los fines esenciales, propio del Estado en su actividad soberana, el servicio público comprende actividad también propia del Estado, pero de carácter social, a través de prestaciones de tipo técnico, sin el ejercicio de poderes soberanos, es decir que “esa actividad no se impone al particular, sino que se le ofrece” (p. 530). Por su parte, para Castelazo (2010), el servicio público no necesariamente debe ser abordado exclusivamente por la Administración Pública, no necesariamente debe ser prestado solamente por entidades públicas, pues también puede ser asumido por “la sociedad organizada” o por “particulares”; sin embargo, “debe ser garantizado por el gobierno a la población en costo, calidad y oportunidad” (p.13), y lo importante, continua, es determinar qué servicios públicos son indelegables.

Por último, la denominación de “derecho laboral público”, no es más que es una concepción originada a partir de la influencia del derecho laboral en la Función Pública. Se usa más para referirse a aquellos regímenes híbridos de vinculación con el Estado, basados en el derecho laboral, esto es, que reúnen lo público con lo privado en sus reglas, como lo es el régimen del Contrato Administrativo de Servicios – CAS, regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, el denominado “régimen laboral público”, definido por el TC como un contrato laboral público (Boyer, 2019).

### **6.3. La Función Pública y la Administración Pública**

Como se indicó, la Función Pública tiene un origen inherente a la existencia de la Administración Pública, regida por el Derecho Administrativo como rama del Derecho Público, cuya finalidad es satisfacer el interés general, propia de la naturaleza y razón de ser del Estado. Así pues, es normal encontrar que muchos autores relacionen el desarrollo de la Función Pública



con la Administración Pública como presupuesto exigible y necesario para la eficacia de la prestación de los servicios públicos y otros fines conexos.

La administración es consustancial al Estado Democrático de Derecho con responsabilidad social, pues está dirigida al cumplimiento de aquella responsabilidad, consecuentemente, la administración pública constituye un poder público, y como tal está materializada en una estructura estatal que implica organización (sujeto), función (actuación o actividad) y ordenamiento (economía), asimismo, debe contar necesariamente con un estatuto específico para el cumplimiento de la finalidad superior: "el servicio al interés general" (Pareja, 1995, p. 70-71). Desde dicha acepción, siguiendo las aristas de organización, función y ordenamiento de la Administración Pública, se ubica la Función Pública concebida en su aspecto objetivo y subjetivo, esto es, la actuación o actividad de la Administración Pública a través de la organización del personal a su servicio con dependencia directa del presupuesto público.

Molitor, citado por Fraga (2000), refiere que la Administración Pública, desde un enfoque formal, es "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y, desde un enfoque material, es "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión" (p.119). Para Abruña (2010), en cambio, la Administración Pública es *un tipo de organización del poder público* determinada por un elemento jurídico-formal para actuar con potestad, con el fin de cumplir el servicio al interés general. Así también, Arana et al (2019), conciben la Administración Pública como:

La organización pública personificada, subordinada a los poderes del Estado, cuya finalidad es garantizar el servicio objetivo a los intereses generales y los derechos de la ciudadanía, y cuya actuación está sometida a la ley y al Derecho en el marco de los principios y valores constitucionales. (p. 73)

La Administración Pública es un concepto que ha ido variando con el desarrollo de los modelos y organización de los Estados, sin embargo, como indica Abruña (2010), como todo poder público la administración pública siempre tendrá como finalidad el servicio al interés general y su necesaria eficacia, entre otros aspectos propios de todo poder público. Es irrefutable, entonces, que la finalidad del servicio al interés general y la eficacia necesaria son aspectos comunes a todos los conceptos que le dan las diversas teorías a la Administración Pública.

En ese entender, a decir de Castelazo (2010), un gobierno se organiza con el objeto de concretizar los fines del Estado a través de las entidades públicas, por lo que deben su causa a la colectividad y realizan su función en favor de esta. Por ello, la Función Pública requiere de la administración pública para planear, organizar, dirigir y controlar la acción del gobierno en un territorio y en sus diferentes niveles; y a su vez, la Función Pública es la herramienta de la Política que permite la realización de los gobernantes y los grupos sociales, a ello se debe el requerimiento de las cualidades, organización y capacidad de los empleados públicos para el liderazgo en la Administración Pública.

El liderazgo en la Administración Pública demanda de sus dirigentes virtudes específicas de transformación para ir adecuándose al cambio, y al mismo tiempo virtudes específicas de conservación, con el fin de mantener los principios, los valores, las tradiciones y las

mejores prácticas y así, sostener el aparato del Estado en plena vigencia (Castelazo, 2010, p.12).

#### **6.4. Naturaleza Jurídica del servicio al Estado y Sistemas de Función Pública**

##### *Naturaleza Jurídica de la relación Servidor-Estado*

De la Vallina (1948), en su tiempo, habiendo rebuscado las distintas posturas con el fin de saber cuál es la naturaleza jurídica de la relación entre el empleado o funcionario y la Administración, hace un especial énfasis en la clasificación de las teorías realizada por Petrozziello, ocupándose de la naturaleza jurídica de la relación entre el funcionario y el Estado, desarrollándola desde las teorías más antiguas surgidas en su momento como las “teorías civilísticas” que intentaban configurar la relación jurídica entre el funcionario y la Administración como un contrato civil o privado, a estas teorías otros autores las han denominado teorías de derecho privado o teorías civilistas. Sin embargo, incluso a la década de 1960, a decir de Royo-Villanova (1964), dichas teorías se habían abandonado, pues todo el mundo jurídico llegó a la conclusión de que la relación de la Función Pública es una relación jurídica-pública y por consiguiente es imposible que sea regulada por el derecho privado. En la actualidad, las palabras de Royo-Villanova, ya no son solo una postura, pues a medida que el derecho se fue perfeccionando como toda ciencia, dichas teorías de derecho privado para definir la naturaleza de la relación de la Función Pública fueron desapareciendo.

En efecto, a la fecha, no cabe duda de que la relación entre el funcionario y el Estado es una relación de derecho público. Sin embargo, surgieron posturas en torno a la determinación del origen y la naturaleza específica de esa relación jurídica, es decir, si nace de un acto administrativo, o nace de un contrato público, y dentro de la postura del acto administrativo hay

teorías que discrepan respecto al carácter del acto administrativo, es decir, si tiene la naturaleza unilateral o bilateral (Royo-Villanova, 1964).

Existen diversas y múltiples posturas que la doctrina ha efectuado, en el afán de definir la naturaleza del servicio al Estado por parte de los particulares, unas enmarcadas en la Función Pública y otras últimamente ceñidas al empleo público.

Villanueva (2002), en su investigación, recoge la siguiente clasificación:

**Teoría unilateralista.** Sostiene que la relación de servicio se regula unilateralmente por el Estado y no se requiere consentimiento del agente público, se trata de un deber impuesto por el orden público.

**Teoría Contractualista.** Sostiene que la relación entre el Estado y sus prestadores es una relación contractual en la que intervienen las voluntades de ambas partes, la cual se perfecciona en un acto jurídico subordinado al ordenamiento jurídico de derecho público. Hay autores que incluso se inclinan por los contratos de adhesión.

Teoría acto condición o teoría mixta. Sostiene que la relación nace de un acto condición que deriva de la voluntad del Estado, del particular nombrado y del efecto jurídico que originan, se condiciona la aplicación del acto en el marco del estatuto legal y demás disposiciones legales preexistentes y sujeto a la situación que establece el estatuto, pero que puede modificarse en cualquier momento sin necesidad de que incurra el consentimiento del empleado.

**Teoría estatutaria.** Sostiene que las relaciones del Estado y los funcionarios se regulan de manera estatutaria o reglamentaria, donde los derechos y obligaciones de los servidores públicos se fijan en la normativa, es el Estado quien fija las condiciones necesarias para el servicio sin que intervenga la voluntad del agente. La teoría del Servicio Civil acoge dicha

modalidad. Se reconoce derechos de los trabajadores sin que se opongan al interés general. Muchos autores han añadido a esta teoría la teoría unilateralista, la agrupan en una sola postura.

Díaz (2019), por su parte, postulando una perspectiva del empleo público como disciplina autónoma, agrupa las referidas teorías en tres grupos:

**Teoría de Derecho Privado (contractual).** En esta agrupa a las teorías que sostienen que la relación entre de servicio al estado se funda en un contrato privado, citando a Rafael Bielsa, indica que estas teorías sostienen que el contrato de trabajo irradia los mismos efectos en el ámbito público o privado; señala que dicha postulación tiene defensores como retractores.

**Teoría de Derecho Político (unilateral).** Continuando con su cita a Bielsa, señala que según esta postura se valora más la soberanía del Estado frente a la cual el ciudadano tendría deberes y reducidos sus derechos, y que la manifestación de voluntad del servidor o funcionario público es irrelevante. De lo desarrollado por Díaz, se entiende que asocia esta teoría a la relación especial de sujeción postulada por Otto Mayer.

**Teoría de Derecho Público.** En ella rescata dos subtipos: la contractual, que sostiene que el origen de la relación jurídica en el empleo público se encuentra en un contrato de derecho público o contrato de Función Pública; y la segunda, la tesis estatutaria, que explica que entre servidor público y la administración no tendría carácter contractual, más sí legal, es decir de carácter estatutario, es decir que los parámetros de la prestación de servicios serán regulados por el Estado a través de normas reglamentarias.

### ***Sistemas de Función Pública***

Lo previamente desarrollado tiene relación directa con los tipos de sistemas de Función Pública. Desde una perspectiva generalista, la doctrina mayoritaria es uniforme al señalar que son dos los sistemas de Función Pública, el sistema cerrado y el sistema abierto, asimismo

añaden una tercera forma, la mezcla de los dos primeros, en el sentido de que en ningún ordenamiento jurídico se presenta en puridad o el sistema cerrado o el sistema abierto.

Así pues, nadie mejor que Parada (1994) para poder explicarnos lo previamente antelado, los dos tipos de sistemas de Función Pública son:

**a) El Sistema Abierto.** Consiste en un sistema parecido al de las empresas privadas, cuyo reclutamiento de personal se hace en función a los puestos de trabajo y la selección de personal se realiza en función de las necesidades. Es decir, en este sistema se realiza la selección para un puesto de trabajo concreto, de modo tal que el funcionario o servidor no tiene derecho a hacer carrera u ocupar puestos superiores, sino que solo se limita a ejercer funciones del puesto para el que fue seleccionado.

**b) El Sistema Cerrado.** También denominado de carrera o de Función Pública propiamente dicho, el cual postula que el servicio a la Administración necesita una formación diferenciada y más completa que la común, debido a ello concentra su selección a través de la meritocracia en la cual se acreditan los conocimientos especiales. Los elementos que lo caracterizan es la existencia de un estatuto, en el cual se prevé de más responsabilidades que para el caso del personal privado, el cuerpo, que es uno jerarquizado y no en un puesto concreto, y la carrera que genera la posibilidad transitar en otros puestos de trabajo, el ascenso y progresión en la carrera.

Agrega, además, que ninguno de estos sistemas se da en estado puro, ya que a través de la historia se han presentado distintos modelos de Función Pública, pues de uno u otro modo elementos de uno y otro se presentan de manera conjugada, los mismos que de acuerdo a la época y el lugar presentan ciertas variaciones. Más adelante se desarrollan los modelos de Función Pública, los más reconocidos.

## CAPÍTULO VII

### LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y LA CONTRATACIÓN TEMPORAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

#### 7.1. Regímenes de Vinculación con Carrera en la Función Pública

Dentro de las diversas formas de vinculación empleadas en el sector público para ejercer la Función Pública peruana, las cuales comprenden regímenes generales (con carrera y sin carrera), regímenes de carreras especiales y otros regímenes (sin carrera y sin carrera con vínculo civil), conviven vinculaciones con carácter temporal y vinculaciones con carácter indeterminado. Se denominan regímenes generales porque a través de ellos la mayoría los servidores públicos se encuentran vinculados con el Estado, en distintas entidades públicas de sus tres niveles de gobierno (Boyer, 2019). En la tabla 7 se muestran los diferentes regímenes de vinculación con el Estado en nuestro país.

**Tabla 5**

*Regímenes de vinculación con el Estado*

| <b>REGÍMENES DE VINCULACIÓN CON EL ESTADO</b>  |   |  |
|--|---|--|
| <b>Regímenes Generales</b>   | <b>Regímenes de carreras especiales</b>   | <b>Otros regímenes</b>   |
| <b>Carrera:</b><br>- D. Leg. N° 276<br>- Ley N° 30057  | - Profesorado y magisterial.<br>- Docentes universitarios.<br>- Profesionales de la salud.  | <b>Sin carrera:</b><br>- Gerentes públicos (D. N° 1024)  |
| <b>Sin carrera:</b><br>- Régimen de la actividad privada (D. Leg. N° 728)<br>- Contratación Administrativa de Servicios (CAS, D. Leg. N° 1057) | - Asistenciales de la salud.<br>- Magistrados.<br>- Fiscales.<br>- Diplomáticos.<br>- Servidores penitenciarios.<br>- Militares y policías. | <b>Sin carrera con vínculo civil:</b><br>- Convenio de administración con PNUD.<br>- Fondo de apoyo gerencial.<br>- Profesionales altamente calificados. |

*Nota:* Tomado de “Procedimiento Administrativo Disciplinario”, por SERVIR, 2019. Lima, Perú: ENAP, p. 12.

Dentro de los regímenes generales, los regímenes con carrera son aquellos que siguen un sistema de niveles de puestos de trabajo, de acuerdo con los fundamentos de la carrera administrativa como tal. Estos son: el régimen del D. L. N° 276, “Ley de Bases de la Carrera Administrativa” y el régimen de la Ley N° 30057, “Ley del Servicio Civil” (SERVIR, 2019, p.12). Antes de desarrollar los regímenes generales con carrera, es necesario abordar qué es la carrera administrativa y cuáles son sus fundamentos, conocimiento necesario para poder entender a cabalidad los regímenes que abarca esta investigación.

## **7.2. La Carrera Administrativa**

Para entender la Carrera Administrativa, o también llamada Carrera Pública, debemos partir por una noción de carrera profesional, Arroyo (1996) comenta que, desde la Sociología del Trabajo y la Administración, la carrera profesional implica una serie de líneas articuladas de movilidad para que los empleados de una determinada organización puedan alcanzar sus aspiraciones personales, retributivas y profesionales, por tanto, la *carrera individual* del servidor público en una organización administrativa sería «“la suma de los procesos de movilidad experimentados por él” durante el periodo que mantiene su relación con la Administración» (p.226). Por ende, la *carrera profesional* vendría a ser la formulación jurídica de esa movilidad individual del funcionario dentro de la organización de la cual depende, en un plano preferiblemente dinámico y, conforme a la mayoría de los sistemas jurídico – administrativos, articulada en base a unos principios rectores netamente jurídicos, sin los cuales no existiría la misma por mucho que comprenda varias vías de movilidad o sea muy dinámica, estos son: el mérito y la consolidación (capacidad). Concepto que desde un ajuste ideal se le ha denominado “*carrera administrativa*”, de modo que, dicho término hace referencia al



“conjunto de instrumentos a través de los cuales se articula la carrera profesional de los funcionarios” (p.235).

La carrera puede definirse como el conjunto de expectativas profesionales que tiene un funcionario al ingresar en la Administración. Una vez nombrado en la Función Pública, el funcionario queda vinculado a una organización en la que, normalmente, va a desarrollar toda o gran parte de su vida profesional. La carrera debe ser a la vez un derecho del funcionario y un instrumento para la Administración. Como derecho del funcionario refleja sus expectativas profesionales. Como instrumento de la organización, debe contribuir a que los funcionarios, seleccionados de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, permanezcan en la Administración, evitando la descapitalización de los efectivos, y puedan rendir al máximo desarrollando todas sus aptitudes y potencialidades de manera que se puedan prestar los servicios al ciudadano de una manera eficiente y eficaz (Blanco, 2005).

A decir de Sánchez Morón (2013), hoy en día, desde una perspectiva funcional, la carrera administrativa es el conjunto de oportunidades ofrecidas por la ley para el ascenso y movilidad de los funcionarios dentro del empleo público, estimulando el perfeccionamiento del funcionario y facilitando la autorrealización profesional del mismo, que incluye aspectos remunerativos, cuyo objetivo es lograr que el personal de la Administración se encuentre altamente capacitado, para lo cual, se deberá garantizar una regulación fundada en los principios de igualdad, mérito y capacidad, que consiga hacer atractivo el ingreso y la permanencia en la Función Pública mientras que el funcionario recibe una recompensa por su “esfuerzo de promoción”, permitiéndole proyectar sus posibilidades de mejora profesional y económica con

seguridad, “en los niveles de responsabilidad y retributivos que sucesivamente vaya alcanzando” (p. 66-67).

Miranda (2004), afirma que la carrera administrativa es una institución que caracteriza a todo Estado Democrático, mediante la cual se garantiza el balance de poderes; por tanto, un Estado donde no exista ella, o se vulneren sus elementos esenciales, tendrá rasgos totalitarios. Sostiene que el contenido esencial de la carrera administrativa lo componen los siguientes tres elementos: “reglas de acceso basadas en los principios de mérito y capacidad, una estructura estratificada que genera el derecho a ascenso, y estabilidad laboral absoluta (derecho a reposición en caso de despido arbitrario)” (p.23).

### ***7.2.1. El ingreso a la Carrera Administrativa***

La Constitución Política de 1993, en su artículo 40°, delega a la Ley la regulación del ingreso a la carrera administrativa, así como los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos, precisa, además, que en la carrera no están comprendidos los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza.

Sin duda, como se expondrá más adelante, por esencia, la regla de ingreso a la Función Pública profesional, con excepciones sustentadas, es el concurso público de méritos. La Ley establece los requisitos para el ingreso acorde a cada régimen, en algunos de los cuales se requerirá, además de haber superado el concurso de méritos, un periodo de prueba, como lo es en el régimen de la Ley del Servicio Civil. Como tal, el acceso a la Carrera Pública lógicamente tiene su fuente inmediata en el principio de acceso a la Función Pública en condiciones de igualdad y mérito.

El acceso a la Carrera Administrativa en base al mérito está vinculada además a su finalidad máxima: la profesionalización de la Función Pública. Castelazo (2010), indica que

toda persona hábil para ejercer su profesión lo puede hacer libremente, pero en cuanto ingresa al servicio público su labor la convierte en alguien especial, ya que las consecuencias de sus actividades pueden afectar de manera positiva o negativa a personas de distintos estratos socioeconómicos, por tanto, el servidor público, es sujeto de responsabilidades políticas, sociales y administrativas.

El procedimiento de selección a un cargo público exigirá, por lo general, según los sistemas variados, el cumplimiento de ciertos requisitos específicos requeridos en procura de asegurar la capacidad y honradez como perfil del servidor público, el cual concluirá con el acto de nombramiento a través de un acto jurídico formal de designación a la persona como servidor público o funcionario de la administración pública; el nombramiento constituye pues, la forma normal para iniciar la relación entre el Estado y los servidores públicos, y la somete al régimen aplicable conforme a la Función Pública (Martínez, 2014).

### ***7.2.2. Régimen del Decreto Legislativo N° 276***

La Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, emitida en 1984, con el fin de mejorar la eficiencia de la administración pública, basada en la Ley del Estatuto y Escalafón del Servicio Civil y su Reglamento (Decreto Ley N° 11377 y su Reglamento D.S N° 522 del año 1950) obsecuente a la Constitución Política de 1979 que otorgaba el derecho a la estabilidad para los funcionarios y servidores públicos, y anterior a la Constitución Política de 1993 (Servir, 2012), junto a su Reglamento, aprobado por el D.S N° 005-90-PCM, regulan la carrera administrativa estructurándola por tres grupos ocupacionales (profesionales, técnicos y auxiliares) y catorce niveles remunerativos, con las siguientes características:

- Está presente el principio del mérito, el ingreso a la carrera administrativa se efectúa por concurso público de méritos. El ingreso se da por el nivel inicial de cada grupo ocupacional y las vacantes son dotadas en base al presupuesto de cada entidad. El Art. 30 del D. Leg. N° 276 precisa que el concurso de ingreso comprende dos fases: la fase de convocatoria y la fase de selección, que concluye con el cuadro de méritos y el nombramiento a través del acto administrativo correspondiente.
- La carrera administrativa cuenta con una estructura estratificada prometiendo el ascenso conforme a al principio de progresividad.
- El personal de carrera tiene derecho a la estabilidad indeterminada, por lo que la relación solo puede extinguirse por causas establecidas taxativamente como: fallecimiento, renuncia, cese definitivo y destitución tras un procedimiento administrativo
- Tiene un ámbito de aplicación parcial en los funcionarios que desempeñen cargos políticos o de confianza, en los funcionarios públicos contratados, y en los funcionarios de carreras especiales. Excluyéndose totalmente a los trabajadores de las empresas del Estado, miembros de las fuerzas armadas y policiales. (Valderrama, 2014)

En cuanto al ingreso a la carrera administrativa, bajo el principio de estabilidad laboral contemplada en la Constitución de 1979, se estableció que los servidores públicos adquirirían la estabilidad absoluta desde el primer día de emitido el acto administrativo que les concedía su nombramiento, sin que exista periodo de prueba alguno (Servir, 2012).

Bajo el principio de protección a los trabajadores se obliga a incorporar a trabajadores contratados para realizar labores administrativas de naturaleza permanente (Servir, 2012). Pues

prevé que dicha contratación no puede renovarse por más de tres años consecutivos, vencido ese plazo, el servidor podrá ingresar a la carrera administrativa, previa evaluación y siempre que exista plaza vacante, reconociéndosele el tiempo de servicios prestados como contratado para todos sus efectos (Valderrama, 2014). Asimismo, se prevé la contratación de personal para realizar “funciones temporales o accidentales”, como “trabajos para una obra o una actividad determinada, labores en proyectos de inversión y proyectos especiales -cualquiera sea su duración- o para labores de reemplazo de personal permanente impedido de prestar servicios, siempre y cuando sea de duración determinada” (Boyer, 2019, p. 52).

En este régimen son principios de la carrera administrativa: la igualdad de oportunidades, la estabilidad, garantía del nivel adquirido, y retribución justa y equitativa, regulada por un Sistema Único de Remuneraciones, el que a su vez reunía sus propios principios de universalidad, base técnica, relación directa con la Carrera Administrativa, y adecuada compensación económica, con el objetivo de minimizar la dispersión de ingresos entre entidades públicas. Pero durante el curso de los años nuestro país experimentó una serie de cambios que trajeron como consecuencia el fracaso de este primer intento de organizar el Servicio Civil (Servir, 2012). Aspectos que veremos más adelante.

### ***7.2.3. Régimen de la Ley del Servicio Civil***

La Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057, emitida el 3 de julio de 2013, con el objetivo de establecer un régimen único y exclusivo a las personas que prestan servicios a las entidades públicas del Estado, para los que están a cargo de su gestión, el ejercicio de sus potestades y la prestación de servicios a cargo de esta, bajo una serie de principios precisados en el Artículo III de su Título Preliminar, clasifica a los servidores civiles de las entidades públicas en los siguientes grupos: Funcionario público, Directivo Público, Servidor Civil de Carrera, y Servidor

de Actividades Complementarias, precisando que en cualquiera de aquellos grupos pueden existir servidores de confianza. Si bien establece un ámbito de aplicación extenso en su Artículo 1, con excepción necesaria de las carreras especiales como las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, excluye de su ámbito de aplicación a los servidores civiles del Banco Central de Reserva del Perú, El Congreso de la República, la SUNAT, la SBS, y la Contraloría General de la República, a los servidores sujetos a carreras especiales, y a los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales; a los cuales se les aplicará supletoriamente, en caso no haya regulación específica, los Principios (artículo III del Título Preliminar), la Organización del Servicio Civil (Título II), y el Régimen Disciplinario y Proceso Administrativo Sancionador (Título V).

En lo que respecta al ingreso, bajo el principio de mérito e igualdad de acceso a la Función Pública, los servidores civiles de los grupos de directivos públicos, de carrera y de actividades complementarias se incorporan a la entidad previo proceso de selección, garantizando el ingreso de las personas más idóneas para el puesto, con excepción de los servidores de confianza, a los cuales se les exige solo el cumplimiento del perfil para el puesto (Valderrama, 2014).

Entre los múltiples beneficios que porta este régimen a la gestión de recursos humanos en el Estado, de lo advertido por Boyer (2019) podemos mencionar los siguientes:

- Constituye una reforma integral y gradual, pues prevé el tránsito al régimen tanto de las entidades públicas como de los servidores públicos.
- En cuanto a las compensaciones económicas es muy similar al régimen del D. Leg. N° 728, con la diferencia que la Ley del Servicio Civil establece criterios para el cálculo de las percepciones económicas y, sobre todo, una carrera administrativa.

- El acceso y la progresión de carrera se efectúan por concurso público atendiendo a los principios de mérito, idoneidad e igualdad de oportunidades.
- La carrera administrativa prevé una progresión vertical y transversal.
- A diferencia de las anteriores normas de empleo público, introduce una perspectiva de recursos humanos y presenta a los servidores como un recurso integral.

Además, cuenta con un proceso de capacitación que busca fortalecer y mejorar las capacidades y el desempeño de los servidores civiles. También prevé de manera excepcional la contratación temporal de servicios directamente sin previo concurso público, con sustento justificado solo en los casos de suspensión, incremento extraordinario y temporal de actividades, en estos casos los contratos no pueden tener un plazo mayor a nueve meses, y pueden renovarse solo por una vez antes de su vencimiento, hasta por el periodo de tres meses, transcurrido ese plazo los contratos concluyen de pleno derecho y son nulos los actos en contrario, el personal contratado bajo esta modalidad no pertenece al Servicio Civil de Carrera.

### **7.3. Contratación Temporal en la Función Pública**

A decir de Pasco (2012), los contratos temporales (de duración determinada o por tiempo definido) siempre han existido, antiguas legislaciones los contemplaban al simple acuerdo entre las partes, y de uso a la sola voluntad del empleador. Luego, con el desarrollo del concepto de la estabilidad laboral, tanto en la doctrina y a nivel legal, la regulación de la contratación temporal se tornó más restrictiva.

No es diferente en la Administración, pues en la Función Pública, con más fuerza aún, la contratación de duración determinada se emplea de manera excepcional bajo fundamentos altamente justificados, así está establecido en las distintas legislaciones debido a la misma naturaleza de la Función Pública y a su estabilidad como garantía de la soberanía ante el posible

abuso de poder de quienes gobiernan. En el Perú, debido a las deficiencias legislativas y al empleo inadecuado de figuras contractuales temporales por parte de las distintas entidades públicas, se ha generado una situación compleja casi caótica en el uso de la contratación de duración determinada a través de los distintos regímenes, incluyendo el privado.

Así pues, en el Informe Final de la Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación del personal de la Administración Pública Central, del 15 de julio de 2001, se reportó la existencia de un desorden en el tratamiento de la contratación y remuneración de los servidores públicos y era altamente necesaria una reforma sustancial. Las leyes de presupuesto prohibían la contratación de personal, lo que hacía casi imposible la incorporación a la carrera administrativa y tampoco se permitía la contratación permanente de servidores bajo el régimen laboral privado; es ante dicha situación que muchas entidades públicas se vieron en la necesidad de emplear contratos de “Servicios No Personales” (SNP), modalidad contractual creada sin categoría jurídica específica, pues su único pero aislado precedente normativo se encuentra en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Finalmente, a fin de mitigar tal situación y evitar la aplicación de principios o criterios inadecuados e incompatibles a tal figura contractual, se implementó el proyecto de la Contratación Administrativa de Servicios, a través del D. Leg. N° 1057 (Morales, 2009).

### ***Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios***

Cabe hacer mención que a través del Decreto Legislativo N° 1057 se regula un régimen especial de uso exclusivo para las entidades públicas, al cual se accede obligatoriamente por concurso público y los contratos administrativos de servicios son de plazo determinado y renovables (Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación, 2008).



De acuerdo con el artículo 3 de dicha norma el Contrato Administrativo de Servicios es concebido como una “modalidad especial propia del derecho administrativo y privativa del Estado”. Asimismo, dicho régimen no es aplicable a los contratos de prestación de servicios de consultoría o de asesoría que se desarrollen de forma autónoma, fuera de los locales o centros de trabajo de la entidad. Mediante su Reglamento, Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, se precisa que su duración no puede exceder el período correspondiente al año fiscal en el que se efectúa la contratación, pero puede prorrogarse o renovarse cuantas veces considere la entidad en atención sus necesidades, sin embargo, cada prórroga o renovación no podrá exceder del año fiscal y deberá formalizarse por escrito antes del vencimiento del plazo del contrato, prórroga o renovación anterior (Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, 2008). En lo que respecta a esta investigación corresponde identificar la contratación temporal en los regímenes del D. Leg. N° 276 y la LSC.

El Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia emitida en el Exp. N° 00002-2010-PI/TC en sesión de Pleno Jurisdiccional, determinó la validez del régimen CAS, señalando que es un régimen de carácter especial y que resulta compatible con el marco constitucional. En cuanto respecta a la protección contra el despido arbitrario establecida en el artículo 27 de la Constitución, a través de la STC. EXP N ° 03818 2009-PA/TC, determinó que el régimen especial del contrato administrativo de servicios se encuentra acorde a la protección adecuada que brinda el artículo 27° de la Constitución contra el despido arbitrario, pues prevé un régimen de protección sustantivo-reparador que tiene una eficacia resarcitoria, ello a través de lo previsto en el numeral 13.3 del artículo 13 del Decreto Supremo N° 075-2008-PCM (Reglamento del RECAS), que establece la posibilidad de que el juez aplique una penalidad equivalente a las

contraprestaciones dejadas de percibir, hasta un tope equivalente a dos meses, cuando el contrato sea resuelto por la entidad pública de manera unilateral y sin mediar incumplimiento del contratado. En la STC. EXP. N° 04258-2011-PA/TC, el Tribunal Constitucional vuelve a citar ambas sentencias, reafirmando lo determinado en ellas. En la presente investigación no fue materia de estudio y análisis el régimen especial de contratación administrativa de servicios, ya que su mismo cuerpo legal lo excluye de la carrera administrativa.

Es menester señalar que dicho régimen ha sido objeto de constantes cuestionamientos por parte de la doctrina laboral y demás críticos especialistas en materia laboral, asimismo, ha sido objeto de constantes huelgas y movimientos encabezados por representantes sindicales de servidores públicos, para su eliminación, al considerar que es un régimen ínfimo en comparación a los demás regímenes laborales, y que vulnera ciertos derechos que a su entender deberían ser equiparables al régimen laboral de la actividad privada. Es por ello que recientemente el Congreso de la República, por insistencia, ha emitido la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 9 de marzo de 2021, cuya finalidad fue la de incorporar a los trabajadores que desarrollan labores permanentes en las diversas entidades del Estado, contratados bajo el Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 o al del Decreto Legislativo 276. Sin embargo, este último dispositivo legal fue objeto de demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo ante el Tribunal Constitucional, proceso signado con el Expediente N° 00013-2021-PI/TC, a través del cual, finalmente, el 30 de noviembre del 2021, el Tribunal Constitucional la declaró inconstitucional en sus artículos 1, 2, 3 y 5, así como sus disposiciones complementarias.

### *Contratación temporal en el Régimen 276*

El Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa, a través de su artículo 15°, prevé la contratación de servidores para realizar labores de naturaleza permanente la misma que no puede renovarse por más de tres años consecutivos, pues vencido dicho plazo el servidor podrá ingresar a la Carrera Administrativa siempre y cuando rinda una evaluación con resultado favorable y exista plaza vacante, tras su ingreso a la Carrera Administrativa se le reconocerá el tiempo de servicios prestados como contratado. Dicha disposición no es aplicable para los servicios propiamente accidentales o temporales (Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Pública, 1984). A través del artículo 39° de su Reglamento, Decreto Supremo N° 005-90-PCM, en concordancia con lo anterior, se precisa que la contratación -se entiende temporal- para labores de naturaleza permanente será excepcional y procederá solo en casos de máxima necesidad debidamente fundamentada por la autoridad competente (artículo 39°). De otro lado, en su artículo 38° señala que las entidades podrán contratar personal para funciones de carácter temporal o accidental solo para: obra o actividad determinada; labores en proyectos de inversión y proyección especiales, cualquiera sea su duración; o, labores de reemplazo de personal permanente impedido de prestar servicios, siempre y cuando sea de duración determinada, además, precisa que esta forma de contratación no requiere concurso y la relación contractual concluye al término del contrato, los servicios prestados en dicha condición no generan derecho de ninguna clase para efectos de la Carrera Administrativa (Reglamento de la Carrera Administrativa, 1990).

### ***Contratación temporal en el régimen SERVIR***

La Ley del Servicio Civil prevé en su artículo 84, la contratación directa a plazo fijo de manera excepcional en los casos de suspensión previstos en el artículo 47 de la misma Ley, así como en los casos de incremento extraordinario y temporal de actividades. Dichas situaciones deben estar debidamente justificadas, cuya contratación no puede tener un plazo mayor a nueve meses y puede renovarse por una sola vez antes de su vencimiento, hasta por un periodo de tres meses, cumplido dicho plazo tales contratos concluyen de pleno derecho y son nulos los actos en contrario. Precisa, además, que el personal contratado bajo tal modalidad no pertenece al Servicio Civil de Carrera (Ley del Servicio Civil. Ley N° 30057, 2013).

Finalmente, en el régimen del Decreto Legislativo N° 728, que es usado en muchas instituciones públicas en la actualidad, también se prevé figuras de contratación modal o a plazo determinado, que pueden emplearse excepcionalmente por las instituciones públicas sujetas a este régimen; cabe la renovación contractual bajo las distintas modalidades establecidas en dicho régimen, pero en conjunto no pueden superar la duración máxima de cinco (5) años.

Conforme a lo expuesto, las entidades públicas pueden recurrir excepcionalmente a la contratación temporal de servidores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276, 728, 1057 y Ley 30057, de acuerdo en el régimen al que estén adscritas. Sin embargo, el carácter común de tal tipo contratación en los distintos regímenes es que “tiene carácter excepcional y debe sujetarse a las limitaciones sustanciales y formales establecidas en la legislación”, por ello, cada régimen establece formalidades, requisitos, condiciones, plazos especiales y un plazo máximo de duración en cada caso, que tienen que ser observados y cumplidos de manera estricta por los funcionarios encargados y responsables de la contratación de personal en cada entidad del Estado (Sú, 2016).

## CAPÍTULO VIII

### EL ACCESO JUSTO A LA FUNCIÓN PÚBLICA: ESTABILIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

#### 8.1. El Acceso Justo a la Función Pública: Un Derecho Fundamental

Sin duda hablar de acceso a la Función Pública implica relacionar el tema con la teoría de la estabilidad laboral antes desarrollada en el numeral 4.4 del capítulo IV, pues si bien la Función Pública es propia del derecho administrativo, como quiera que sea es una relación de empleo y, como tal, tiene cierta coincidencia con la teoría de la estabilidad laboral. De tal manera que el derecho de acceder a un empleo está relacionado con la estabilidad laboral de entrada, mientras que la permanencia y el cese del vínculo laboral están relacionados con la estabilidad laboral de salida.

En ese sentido, si bien la Función Pública es una relación de empleo con naturaleza pública obsecuente a principios del derecho público, no se puede desconocer su relación con el derecho del trabajo desarrollado ampliamente por la doctrina; por lo que recurriendo a Neves (2001), aplicable a lo que se desarrolla en este apartado, se debe recordar que para la materialización del derecho al trabajo se requiere, por un lado, el derecho de acceso y, por otro, el derecho de permanencia en el puesto de trabajo.

Respecto al derecho de acceder al empleo, nuestra Constitución en el numeral 15 de su artículo 2 (1993), prevé que toda persona tiene derecho a trabajar libremente con sujeción a la Ley. Ello implica la facultad de decidir libremente de acceder o a permanecer en un determinado puesto de trabajo, pero en sujeción a la Ley. En el artículo 6 Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derecho Económicos, Sociales

y Culturales “Protocolo de San Salvador” (1988), se prevé que “Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.”. Ello es concordante con el artículo 23 de La Declaración universal de Derechos Humanos (1948), cuando establece que “toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”.

El acceso al empleo va conectado al deber del Estado de promoción del empleo, deber que se desprende del artículo 23 de la Constitución (1993) que prevé: “el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado (...)”, pues la promoción del empleo es necesaria para el progreso económico y social, que debe hacerse “mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo”. Un aspecto altamente trascendente y de obligatoria observancia para el fomento del empleo por parte del Estado, es que dicha actividad obedece a una progresividad de acuerdo con las condiciones y posibilidades económicas del Estado; ello tiene sustento en la Undécima disposición final y transitoria de la Constitución (1993), que señala que “las disposiciones de la Constitución que exijan nuevos o mayores gastos públicos se aplican progresivamente”. Es decir, el Estado ejerce un rol de promotor para la creación de empleo y puestos de trabajo empero progresivamente, según las posibilidades para tal acción.

Lo expuesto no solamente tiene sustento en la Constitución sino también en instrumentos normativos internacionales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), que en su artículo XIV prevé: “Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo.”

Dicho ello, si bien desde la óptica del derecho de acceso al empleo se entiende que todo ciudadano tiene derecho a acceder al empleo bajo los presupuestos establecidos en la Ley y es el Estado quien debe promover la creación de puestos de trabajo, el acceso a la Función Pública obedece aún más a un fin mayor. Pues conforme se tiene desarrollado hasta aquí, la Función Pública obedece a un interés superior, el interés general.

De acuerdo con Martín Moreno (2006), el derecho de acceso a la Función Pública se configura formalmente por primera vez como tal en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, fruto de la Revolución Francesa, la misma que se originó en un contexto caracterizado por la necesidad de abolir privilegios propios de regímenes feudales, instaurando un nuevo orden caracterizado por la igualdad ante la ley, la consagración del acceso a la Función Pública generó su ingreso a la historia del constitucionalismo, y como tal, debe formar parte de toda sociedad democrática. Asimismo, citando a Del Vecchio, indica que el antecedente político y social a tal disposición fue “la reglamentación oficial, rígida y decadente” que gobernaba a la sociedad “a sus exigencias” quitándoles la posibilidad de intervenir y participar en la legislación y en la Administración Pública, la actividad de los ciudadanos se veía obligada a sujetarse a la arbitrariedad y opresión jurídica y económica ejercida solo por algunas clases privilegiadas; en ese escenario, con la finalidad de regenerar el Estado se propugna la proclamación de igualdad de acceso a las funciones y cargos públicos, obsecuente a ello, la Asamblea acordó consagrar la prohibición de las enajenaciones de oficios, y disponer la admisión de todos los ciudadanos a los empleos civiles y militares en la Administración. El espíritu de tales hechos se ve reflejado en el preámbulo y en el contenido de la Declaración. En el preámbulo afirma: “Ya no hay noblezas, ni parias, ni distinciones (...) ni ninguna otra superioridad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, ya no hay enajenación, ni herencia de ningún oficio público (...)”. En su artículo

sexto, establece que la ley es la expresión de la voluntad general, por tanto, “todos los ciudadanos siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos”. Precepto aquel que aún se mantiene vigente y es de aplicación del Consejo de Estado Francés para anular nombramientos de funcionarios en los que no se cumple el principio de igualdad. Paralelamente, las declaraciones de derechos americanas, con el fin de instaurar un nuevo orden de convivencia, formalizaron tal derecho como una manifestación propia del principio de igualdad: “la igual admisibilidad a todos los cargos”, además del establecimiento de libertades civiles y políticas. En estricto, el artículo sexto de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, tiene su antecedente directo en el derecho de sufragio recogido en la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 12 de junio de 1776 (Art.VI). Además, el hecho de incluir tal derecho en los objetivos de los pactos sociales, que dieron origen al cuerpo político y al gobierno civil, fue visible en las manifestaciones y pensamiento político de los grandes teóricos como Jhon Locke, quien afirmando que “todos los hombres son iguales por naturaleza”, señala que “la edad y la virtud pueden dar a los hombres una justa precedencia, como la excelencia de facultades y de méritos puede situar a otros por encima del nivel común”. Como resultado de todo ello, el “principio meritocrático” y la postura de la “selección de una burocracia profesional permanente y neutral” prevalecieron en todo pensamiento liberal para la constitución de los Estados (p.8-13).

Hoy en día, sobre el principio de acceso justo a la Función Pública en condiciones de Igualdad y Mérito existe vasta doctrina internacional, asimismo, de acuerdo con la normativa internacional de Derechos Humanos - en tanto suscritas por Perú, aplicables a nuestro ordenamiento jurídico - constituye un derecho fundamental. Así pues, en la Convención



Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 23° que “Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (...) c) de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país” (Pacto de San José, 1969), disposición que, en cumplimiento a la cuarta disposición final y transitoria de nuestra Constitución, que establece que “las normas relativas a los derechos y libertades que la constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las materias ratificados por el Perú” (Constitución Política del Perú, 1993), es de aplicación plena en nuestro país.

Recurriendo a la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), en el numeral 2) de su artículo 21 se reconoce el derecho de toda persona para acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. Precepto que se debe interpretar juntamente con el numeral 2) de su artículo 29, que prevé que, en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará sujeta a las limitaciones de ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática. Ello reconoce pues lo previamente desarrollado que se incide hasta aquí, el acceso a la Función Pública en condiciones de igualdad obedece al máximo interés de toda sociedad democrática, el interés general que se traduce en el bienestar general.

De igual modo, el Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos (1966), en su artículo 25°, literal c), prevé que todos los ciudadanos, sin distinción alguna de alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, y sin restricciones indebidas, tienen

el derecho y la oportunidad de acceder a las funciones públicas de su país, bajo condiciones generales de igualdad.

De acuerdo con Boyer (2019), el Tribunal Constitucional ha interpretado que los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos tienen rango constitucional; por tanto, el acceso a la Función Pública es un derecho fundamental que compone el ordenamiento jurídico peruano. Se debe hacer especial observación a que el acceso a que refiere tal derecho obedece estrictamente a hacerlo en condiciones generales de igualdad, lo que implica respetar las reglas para su acceso en atención al principio de mérito, que debe cumplirse en el acceso a toda Función Pública. A su vez, el derecho y principio de igualdad está contemplado en el artículo 2.2 de la Constitución el cual establece la prohibición de discriminación, de la cual se debe entender que “ningún grupo de destinatarios de la norma” deben verse “excluidos del ejercicio o goce de un derecho fundamental, constitucional, legal, frente a otro grupo al que, por el contrario, si se le permita” (p.20).

Debe entenderse entonces que el principio y a la vez derecho fundamental de Acceso justo a la Función Pública comprende efectuarlo en condiciones de igualdad y mérito, siendo el primero también un derecho fundamental, a ellos se añaden sustentos de publicidad, fundada en el principio de transparencia, y la buena administración, último este que en el derecho comparado constituye un derecho fundamental. Martín Moreno (2006), citando a Habermas, afirma: “En efecto, la cobertura de los empleos públicos en igualdad de condiciones atendiendo a los principios de mérito y capacidad, constituye una idea fundamental, porque responde a uno de los postulados básicos de las sociedades democráticas” (p.14).

En el caso peruano, a nivel legal, el acceso justo a la Función Pública está previsto por la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público (2004), vigente a partir del 1 de enero del 2005,

que con carácter general estableció las normas básicas y esenciales aplicables a los servidores públicos con prescindencia de su régimen laboral público o privado, estableciendo la meritocracia como requisito esencial e insustituible para el ingreso al empleo público, regulando expresamente los requisitos que deben cumplirse para el ingreso a la Función Pública. En su título preliminar, artículo III, precisa que es aplicable a toda prestación de servicios personales, subordinada y remunerada por un servidor público cualquiera que fuera la función que cumple, a favor de una entidad de la administración pública; y en su artículo IV, comprende a los principios que rigen el empleo público, como son: el principio de mérito y capacidad para el ingreso, permanencia, mejoras remunerativas y ascensos; el principio de preservación de la continuidad de políticas del Estado, el principio de provisión presupuestaria y la autorización para todo acto relativo al empleo público. Es específicamente en su artículo 5° que precisa que el acceso al empleo público es mediante concurso público y abierto, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades; y su artículo 9° precisa que la inobservancia de las normas de acceso vulnera el interés general e impide la existencia de una relación válida, por tanto, nulo de pleno derecho el acto administrativo que las contravenga, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quien lo promueva, ordena o lo permita.

Así expuesto, es claro que el acceso a la Función Pública implica la exigencia estricta de una selección en condiciones de igualdad en torno a la meritocracia y la capacidad, de manera obligatoria sin distinción alguna cualquiera sea el régimen laboral previsto para la entidad pública, garantizando del acceso en igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos peruanos para ejercer el derecho y deber de acceder a brindar sus servicios a la nación, condiciones que

deben cumplirse tanto en el acceso al empleo como durante la vigencia del vínculo, a fin de brindar un servicio calificado, eficaz y eficiente en beneficio de la ciudadanía.

### ***8.1.1. Principio de Igualdad***

El principio y derecho de igualdad, como se tiene del anterior apartado, es la base fundamental del acceso justo a la Función Pública. El acceso en condiciones de igualdad tiene su fundamento directo en el derecho fundamental de igualdad sin discriminación, recogido en el numeral 2 del artículo 2 de nuestra constitución: “Toda persona tiene derecho: (...) 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.” Con ello se prevé pues el derecho a la igualdad y a la no discriminación como derechos fundamentales de toda persona.

El principio de igualdad en el acceso a las funciones públicas en modo alguno significa que todos los ciudadanos tengan un derecho subjetivo a participar en las oportunas pruebas de selección. Es decir, es constitucional establecer requisitos (objetivos) para permitir la participación en las pruebas de acceso (García-Trevijano, 1990, p. 251).

Cabe hacer mención también que el derecho a la igualdad no solo está presente en el momento de acceso a la Función Pública, sino también dentro de la misma. Sánchez Morón (2000), refiere que una de las más importantes manifestaciones del derecho a la igualdad es aquella presente en las relaciones de empleo público, está presente tanto al momento de acceder a los cargos y puestos de trabajo en el sector público en condiciones de igualdad, como dentro de la Función Pública, en el trato a los servidores públicos con igualdad sin discriminación y en todos los aspectos que componen la relación de servicio (retribuciones, incompatibilidades, régimen disciplinario, etc.)

A nivel jurisprudencial, el Tribunal Constitucional desarrolló el contenido constitucionalmente protegido de la igualdad jurídica en reiteradas ocasiones, como en la STC Exp. N° 00045-2004-PI/TC (2005), determinó que la igualdad tiene -como ya se dijo precedentemente- una doble condición: de principio y de derecho fundamental, pues respectivamente constituye un fundamento esencial que vincula y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico y a la vez es un derecho subjetivo de la persona a no ser discriminado por razones proscritas por la constitución.

Asimismo, en la STC Exp. 00035-2010-PI/TC (2011), recogiendo sus anteriores pronunciamientos, determinó que el derecho a la igualdad no significa que siempre todos sean tratados igual en todos los casos, pues la igualdad supone el trato igual a lo que es igual y desigual a lo que no lo es, lo cual implica la admisión del trato diferenciado que no puede confundirse con el trato discriminatorio; siendo así, se debe distinguir entre una diferenciación constitucionalmente admisible y una diferenciación inválida y por ende discriminatoria. Un trato diferenciado deja de ser una distinción constitucionalmente permitida si carece de justificación, deviniendo por tanto en un trato discriminatorio que vulnera el contenido constitucionalmente protegido del derecho de igualdad.

En la misma sentencia el Tribunal Constitucional señaló que para determinar si un trato es discriminatorio conlleva un juicio complejo, juicio de igualdad, en el que se requiere de la previa y necesaria determinación de la existencia de una diferenciación jurídicamente relevante, que sólo podrá sustentarse en la comparación, con un objeto, sujeto, situación o relación distintos, los cuales constituyen el término de comparación (*tertium comparationis*). Entonces, solo si se establece la existencia de un término comparación válido e idóneo, podrá ingresarse al análisis del juicio complejo de igualdad para determinar la existencia o no de un trato

discriminatorio. El término de comparación será válido si tiene una naturaleza acorde con el ordenamiento jurídico, no puede tratarse de un término de comparación que por cualquier razón fuera ilícito o prohibido; y, el término de comparación será idóneo cuando represente una situación jurídica o fáctica que comparta una esencial identidad, en sus propiedades relevantes, con el trato que se denuncia como diferenciado; es decir, que se traten de situaciones que puedan ser jurídicamente equiparables (cualidades, caracteres, rasgos o atributos comunes).

### ***8.1.2. Principio del Mérito***

Como se expuso antes, citando a Martín Moreno (2006), con la emisión de las declaraciones francesa y americana, y de acuerdo con el pensamiento político de los grandes mentores como John Locke, el principio meritocrático fue imponiéndose de la mano con el principio de igualdad en el acceso a toda Función Pública. Asimismo, señala:

Stuart Mill consideró muy positivamente la selección de los aspirantes para el *Civil Service* mediante examen comparativo, estimando que esta propuesta había de marcar un hito. En 1865, en su obra “*Considerations on representative goverment*” defiende el reclutamiento de una burocracia en función de criterios selectivos de excelencia y mérito, en lugar de acudir a un sistema de selección directa o indirecta, considerando este principio como esencial y muy importante para el buen gobierno, porque la apreciación de esas cualidades especiales y profesionales ha de corresponder a quienes las poseen en cierta medida o tienen experiencia práctica. (p. 14)

En estricto, el principio del mérito, si bien va muy relacionado de manera intrínseca al principio de igualdad, se caracteriza por la exigencia de la capacidad en los servidores públicos, aspecto que lo conecta a su vez con otros principios, como el de buena administración y calidad de gobierno o prestación de servicios. En palabras de Lapuente (2010):

Si estamos interesados en mejorar el funcionamiento de nuestras instituciones democráticas y apuntalar los valores de civismo democrático, el primer lugar en el que operar debería ser intentar construir calidad de gobierno como, por ejemplo, a través de la consolidación de una burocracia meritocrática. (p.117)

El principio de mérito busca tutelar la eficiencia de la Administración Pública, su finalidad es seleccionar al personal idóneo para la Función Pública, constituye base de la carrera administrativa y está presente durante toda la duración de la relación de servicio: acceso, progresión y extinción (Díaz K. , 2019).

Finalmente, en palabras de Prats (2002), “el sistema de mérito no es una institucionalidad cristalizada”, pues como toda institución es fruto de un proceso histórico y en constante transformación acorde al aprendizaje social incesante, adaptándose a la realidad permanente ya sea por la vía formal o informal; en donde cada país en torno a su propio devenir histórico construyó su Función Pública específica. Sin embargo, se debe considerar las características comunes a todas las funciones públicas de las democracias avanzadas, integrantes de un modelo o tipo ideal de sistema de mérito.

De acuerdo a la doctrina mayoritaria y a la normativa vigente en nuestro país, el principio del mérito siempre estará vinculado siempre a la capacidad, así pues la LMEP establece en el numeral 7 de su artículo IV, como principio que rige el empleo público, el Principio de mérito y capacidad, ya que es a través del mérito y capacidad que se determina el ingreso a prestar servicios para la administración pública, en tanto que para el personal de la administración pública dicho principio determinará la permanencia, las mejoras remunerativas así como los ascensos. Son pues condiciones inseparables de configuración conjunta. La capacidad estará más vinculada a la capacidad del futuro servidor para ejercer determinado

cargo, ya que quien mejor esté capacitado tendrá mayor posibilidad para cubrirlo, con la idea de contar con los mejores al servicio del Estado; asimismo, la capacidad le dota al mismo servidor seguridad durante el desempeño de sus funciones con la menor posibilidad de incurrir en falta por incapacidad en el desempeño de sus funciones.

### ***8.1.3. Principio de Publicidad***

El elemento fundamental de un proceso de selección en cumplimiento al acceso justo a la Función Pública es el principio de publicidad. Pues como todo procedimiento administrativo, la selección de servidores civiles debe llevarse a cabo en condiciones de publicidad, lo cual garantiza la transparencia en el acceso a la Función Pública, haciendo que este sea del todo justo.

Nuestra Constitución (1993) no prevé de manera expresa la publicidad en el procedimiento administrativo, pero en su artículo 2, inciso 5, prevé que toda persona tiene derecho a solicitar la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública sin necesidad de expresar sus motivos, debiendo sujetarse al plazo legal y el costo que implique el pedido, exceptuándose de tal derecho la información que afecte la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional. Dicha disposición, aunque más ligada al acceso de la información pública, abarca a la publicidad que implican los procedimientos de selección de personal en la Función Pública.

El principio de publicidad como tal está previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley 27806 (2002), en cuyo artículo 3 prevé que todas las actividades y disposiciones de las entidades -se entiende públicas- consignadas en dicha Ley están sometidas al principio de publicidad; además señala que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo 15 de la misma Ley.



Lo expuesto se traduce como Principio de Participación en el TUO de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General (2017), previsto en el numeral 1.12 de su artículo IV, como principio del procedimiento administrativo. Del texto del principio de participación se puede observar que se funda en los propios términos que el principio de publicidad que tiene relación intrínseca con el derecho a ser oído y obtener una decisión fundada.

La Convención Interamericana contra la Corrupción (1996), ratificada por nuestro país, consagra el principio en cuestión, en su artículo III, inciso 5, pues establece que los Estados parte de dicha Convención deben proveer de medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la contratación de funcionarios públicos asegurando la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.

En interpretación de dicha Convención, Gordillo (2014), citando a Botassi, refiere que “la falta de publicidad y transparencia es sospecha y antesala de corrupción”, pues un gobierno transparente será aquel que asegure un procedimiento leal y respetuoso del derecho a ser oído de los administrados, quienes puedan discutir los actos administrativos en todo nivel, así como poder refutar las posturas de los funcionarios, ello le permite al Estado lograr mayor aprobación y confianza ciudadana, así como cumplir con mayor eficacia los objetivos que se haya trazado.

Finalmente, Orrego (2011), citando a Kant, refiere que para este gran filósofo la publicidad no solo constituye un principio con valor ético sino también jurídico, pues contrario a la publicidad el secreto es un acto injusto y negativo. Señala también que la publicidad es base de un Estado Liberal y Democrático.

#### **8.1.4. Modelos de acceso a la Función Pública**

Dentro de los distintos sistemas de acceso a la Función Pública, en relación a los previamente desarrollados, Longo (2004) identifica tres modelos de acceso a la Función Pública:

- **El modelo francés:** Tiene como base fundamental el concurso (*concours*) como procedimiento de reclutamiento y selección por excelencia, los funcionarios pasarán a formar parte de una escuela especializada en la que serán formados. Los principales países que siguen este modelo, aunque con algunos matices especiales, son Bélgica, España, Italia, Japón y el Reino Unido.
- **El modelo alemán:** El acceso a la Función Pública se basa en un sistema muy estricto de selección por etapas que contienen teoría y práctica, se da una primera selección a través de un examen posterior a la graduación universitaria, y luego de una larga preparación de dos años concluye con el segundo examen de Estado. Este modelo no ha sido replicado en otros países.
- **El modelo británico:** Sigue el modelo francés pero lo que lo hace diferente es que se enmarca en otro modelo de garantías, pues encomienda el reclutamiento a un órgano central independiente (Comisión del Servicio Civil) que no está sometido a la presión de los electores. A diferencia del modelo francés, los concursos son muy abiertos y no se requiere formación profesional específica en los candidatos. Este matiz también es aplicado en países como Irlanda, Canadá, EE. UU y Japón.

Como es de verse, los tres modelos garantizan la igualdad y el mérito en el acceso a la Función Pública o Servicio Civil.

## 8.2. La Estabilidad en la Función Pública

La estabilidad en la Función Pública abarca los momentos de ingreso a la Función Pública, la modalidad del vínculo que sostiene el servidor público con el Estado, y salida de la Función Pública. Así pues, en la doctrina y la jurisprudencia conciben a la estabilidad en el empleo intrínsecamente relacionado con el acceso a la Función Pública. A decir de Díaz (2017), los servidores que superan exitosamente un concurso público de méritos abierto en condiciones de igualdad acceden formal y plenamente a la Función Pública no representativa, que les concede el derecho a la estabilidad laboral y el ingreso a una carrera administrativa.

Respecto a la modalidad de vinculación, la autora argentina Zappino (2019) indica que existen dos categorías de servidores públicos: a) el personal permanente, cuya característica es que gozan, por excelencia, no sólo del derecho a la estabilidad en el empleo sino también al progreso en la carrera administrativa, a dicha condición se accede a través del cumplimiento de ciertos requisitos y procedimientos, para ser designados finalmente mediante un acto administrativo específico; y, b) el personal "contratado" (transitorio o no permanente), quienes celebran un acuerdo con el Estado durante un lapso temporal determinado, se encuentran excluidos del régimen de estabilidad característico del empleo público, puesto que no reúnen los requisitos de forma exigidos por el régimen, no se les está destinado recaudo permanente, y no están designados por acto expreso como personal permanente.

Dentro de los criterios orientadores y principios de la Función Pública, consagrados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, está la estabilidad en el empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca.

### ***8.2.1. Antecedentes Históricos de la Estabilidad en la Función Pública***

Como antecedentes históricos de la estabilidad en la Función Pública, en principio, debería considerarse a la Revolución Francesa y su consecuente Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano como el antecedente democrático más remoto de la estabilidad en la Función Pública a nivel internacional. Como se desarrolló anteriormente la consagración de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad trajo consigo una estabilidad de entrada altamente reforzada en oposición al poder público ejercido por las clases privilegiadas.

En Perú, como se explicó en el capítulo VI de esta investigación, la Función Pública, a pesar de la ausencia de su regulación objetiva, siempre ha existido. Pero como indica el historiador Peter Klarén, el acceso a los cargos públicos, la Función Pública en sí, siempre se ha llevado a cabo con un carácter precario con ausencia total de calidad. En lo que se refiere en sí a la estabilidad en el empleo público, la misma estaba sujeta incluso a un carácter patrimonial y hereditario.

### ***8.2.2. Fundamentos de la Estabilidad en la Función Pública***

Dentro de los fundamentos que propugnan la estabilidad en la Función Pública, revisada la teoría pertinente, tenemos los siguientes:

- **La Carrera Administrativa**, como condición necesaria para el desarrollo de la calidad profesional en la Función Pública, que posibilita a su vez retribuciones dignas y ascenso basados en el mérito y la capacidad.
- **El derecho a la igualdad**, condición inherente a todo ciudadano para ejercer sus derechos en condiciones de igualdad a la de los demás.
- **Limitación del poder político absoluto**, que constituye una garantía contra la opresión política de turno y el límite al poder de los gobernantes. En palabras de

Boyer (2019), el propósito de la Función Pública es proteger a los servidores de la injerencia del poder político, por lo que la burocracia profesional debe mantener la neutralidad para morigerar la postura que tienen los gobernantes sobre la administración pública, logrando así garantizar el desarrollo del sistema democrático y los fines del Estado.

- **Garante de neutralidad política**, una condición que debiera ser parte inherente de la Función Pública, ello se asegura con la estabilidad en la Función Pública, ya que siempre los gobernantes políticos querrán expandir su autoridad desconociendo la de los servidores públicos y generando la pérdida de neutralidad por injerencia de la autoridad de turno en los servidores públicos por temor a la pérdida de su cargo.
- **El interés general**, en la prestación de servicios estatales. La garantía del interés general (interés público) es la finalidad última del Estado y, como tal, el legislador debe introducir garantías para su preservación, pues el interés general es la materialización del ejercicio de la Función Pública (Boyer, 2019).

Si bien el interés general no está regulado expresamente como tal en nuestra Constitución (1993), del contenido omnicompreensivo de la misma se desprende ese bien jurídico como finalidad máxima de nuestra carta magna. Específicamente, del artículo 44, se desprende que uno de los deberes primordiales del Estado promover “el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”. Disposición que juntamente con el artículo 39, sustenta que la Función Pública obedece al interés general, pues todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación.

- **Derecho y deber de trabajo**, sin duda un fundamento que concretiza las dos facetas del Artículo 22°, consagrado en la constitución política del Perú. Como base del bienestar social y, desde la óptica de la Función Pública, con el fin de garantizar el interés general.

### **8.2.3. Alcances de la Ley N° 24041**

La Ley N° 24041, emitida el 28 de diciembre de 1984, en el periodo gubernamental del expresidente Fernando Belaunde Terry, con un texto corto, dispone lo siguiente:

Artículo 1.- Los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente, que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos sino por las causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo N° 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 15 de la misma ley.

Artículo 2.- No están comprendidos en los beneficios de la presente ley los servidores públicos contratados para desempeñar:

- 1.- Trabajos para obra determinada.
- 2.- Labores en proyectos de inversión, proyectos especiales, en programas y actividades técnicas, administrativas y ocupacionales, siempre y cuando sean de duración determinada.
- 3.- Labores eventuales o accidentales de corta duración.
- 4.- Funciones políticas o de confianza.

Artículo 3.- Deróganse las disposiciones que se opongan a la presente ley, la cual entrará en vigencia al día siguiente de su publicación. (Ley N° 24041, 1984)

Según lo indica en uno de sus informes técnicos la Autoridad Nacional del Servicio Civil (2017), la Ley N° 24041 tiene los siguientes alcances:

- Es pertinente señalar que el Decreto Legislativo N° 276 prevé la existencia de dos tipos de servidores: los nombrados y los contratados. Mientras los primeros servidores civiles se encuentran comprendidos en la Carrera Administrativa y se sujetan a las normas que la regulan, los segundos no forman parte de dicha carrera, sino que se vinculan a la administración pública para prestar el servicio objeto de la contratación. (...)
- No obstante, luego de la entrada en vigor del Decreto Legislativo N° 276, fue promulgada la Ley N° 24041 que en su artículo 1 estableció que aquellos servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente y que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados o destituidos salvo que cometa falta disciplinaria, la misma que debe seguir el procedimiento correspondiente.
- Asimismo, la Ley N° 24041 excluyó de sus alcances a aquellos servidores públicos contratados para desempeñar: i) Trabajos para obra determinada; ii) Labores en proyectos de inversión, proyectos especiales, en programas y actividades técnicas, administrativas y ocupacionales, siempre y cuando sean de duración determinada; iii) Labores eventuales o accidentales de corta duración; y, iv) Funciones políticas o de confianza.

Según Pacori (2019) los requisitos para la protección de la Ley N° 24041 serían los siguientes:

- Ser servidor público contratado para labores permanentes, sujeto al régimen del Decreto Legislativo N° 276: Que el servidor haya sido contratado para labores permanentes, de carácter personal, subordinado y remunerado desde su fecha de ingreso, y que de acuerdo a la aplicación de la Casación N° 14419-2016-Cusco, en aplicación del principio de primacía de la realidad del Derecho Laboral, correspondería el reconocimiento del vínculo laboral por todo el periodo que viene pretendiendo el servidor público, adquiriendo la calidad de servidor contratado permanente y no así como nombrado.
- Tener más de un año ininterrumpido de servicios: Respecto a este extremo a través de la Casación N° 0005857-2009-Junín se ha establecido que las breves interrupciones en los servicios no mayores de treinta días son consideradas interrupciones tendenciosas dirigidas a impedir que surta efecto la Ley N° 24041, criterio que solo resulta aplicable cuando se pretenda despedir al trabajador contratado luego de haber prestado servicios por más de un año en forma efectiva realizando labores de naturaleza permanente. Por tanto, el servidor público que no superó el año de labores en el periodo en el cual contó con contratos bajo locación de servicios no tiene derecho a su reposición por aplicación del artículo 1 de la Ley N° 24041.
- No encontrarse en los supuestos de exclusión de la norma que señala el artículo 2 de la Ley N° 24041.

Agrega el mismo autor que el concurso público no sería requisito, pues según la Casación N° 10169-2016-Del Santa, el servidor público no requiere haber ingresado mediante concurso público para recibir la protección laboral que le otorga la Ley N° 24041. Asimismo,



señala que la Corte Suprema no comparte el razonamiento efectuado en el precedente constitucional vinculante N° 05057-2013-PA/TC, de 16 de abril de 2015, según la misma, dicho precedente solo resulta aplicable en aquellos casos donde se pretende la reposición laboral de los extrabajadores con contratos temporales o civiles en entidades públicas sujetos al régimen laboral privado del Decreto Legislativo N° 728. Es así que la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema (Casación N° 14102-2016-Cajamarca; Casación Laboral N° 12475-2014-Moquegua), en atención a la facultad unificadora de la jurisprudencia, estableció criterios jurisdiccionales de obligatorio cumplimiento por las instancias inferiores respecto a la aplicación del precedente constitucional vinculante N° 5057-2013-P/TC, estableciendo que este no se aplica, entre otros supuestos, cuando se trate de trabajadores al servicio del Estado sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 o de la Ley N° 24041.

#### ***8.2.4. Tratamiento Jurisprudencial: Casación 1308-2016 Del Santa***

La Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, con fecha 19 de octubre de 2017, emitió la Casación N° 1308-2016, sobre el caso de un trabajador de la Municipalidad Distrital de Nepeña que demandó a esta, para que se ordene la nulidad del Memorándum N° 069-2011-PO-MDN y que, en consecuencia, se disponga su reincorporación en el puesto en el que venía laborando hasta antes del despido. El A Quo en sentencia de primera instancia declaró infundada la demanda argumentando que tanto el servidor de carrera como el contratado que asuman labores de carácter permanente en la Administración Pública, deben ingresar a través de concurso público, por lo que en atención al Art. 28 del Decreto Supremo N° 005-90-PCM, su ingreso a la administración pública deviene en nulo. La Sala Superior confirmó dicha sentencia que fue apelada por el demandante.

La Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, analiza la controversia en torno a establecer si el demandante cumple con los requisitos para alcanzar la protección que establece el artículo 1° de la Ley N° 24041. Indica que si bien el Precedente Vinculante del Tribunal Constitucional emitido en el Exp. 5057-2013-PA/TC refiere la importancia de la meritocracia para el ingreso a la Administración Pública, que constituye un criterio objetivo fundamental en el ingreso y permanencia en la actividad estatal para la prestación de un servicio público, la cual estableció que en los casos que se acredite la desnaturalización del contrato temporal o del contrato civil no podrá ordenarse la reposición a tiempo indeterminado, toda vez dicha condición del D. Leg. N° 728, en el ámbito de la Administración Pública , exige la realización de un concurso público de méritos respecto a una plaza presupuestada y vacante de duración indeterminada. Sin embargo, señala la Sala Suprema, los efectos normativos de dicho precedente vinculante no son aplicables en este caso, en la medida que:

- *Aquel precedente solo se aplica al personal sujeto al régimen de la actividad privada D. Leg. N° 728 y servicios no personales en entidades públicas que contratan bajo dicho régimen no incluyéndose a los trabajadores protegidos por la Ley N° 24041 quienes solicitan su reposición al régimen del D. Leg. N° 276, aspecto que fue establecido en la Casación N° 12475-3.25 Moquegua, emitido por la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la Republica.*
- El referido precedente nace de la necesidad de interpretar los artículos 4° y 77° del TUO del D. Leg. N° 728, es decir solo para casos de contratación bajo el régimen laboral privado.

- Mediante sentencia recaída en el Exp. N° 6681-2013-PA/TC, el Tribunal Constitucional aclaró la aplicación de dicho precedente refiriendo que no toda persona que se vincula a la Función Pública necesariamente está realizando carrera administrativa, y que solo al grupo de personas que se encuentran en este último grupo les resulta aplicable el precedente. Por tanto, señala la Sala Suprema, que al concederles la razón a los trabajadores que se encuentren amparados por el artículo 1° de la Ley N° 24041, de ninguna manera se les otorga el derecho a la carrera administrativa como servidores nombrados, en consecuencia, estos casos de reposición no se circunscriben a los presupuestos fácticos establecidos por el Tribunal Constitucional dicho precedente.

Señala que, en todo caso, cuando los demandantes invoquen la protección contra el despido arbitrario a través del artículo 1° de la Ley N° 24041, deberá tenerse en consideración que dicha norma *no otorga en lo absoluto estabilidad* ni viene a significar el ingreso de los accionantes a la carrera administrativa. Pues al ampararse una demanda en casos que se acredite que el demandante se encuentra bajo sus alcances, *únicamente implica el derecho a otorgarle el derecho a continuar siendo contratado bajo la misma modalidad en que venía laborando en dicha plaza u otra de similar naturaleza. Les otorga el derecho a no ser cesados sin el procedimiento previo previsto en el Capítulo V del Decreto Legislativo N° 276*, mas no les reconoce el derecho de ingreso a la carrera pública como servidores nombrados. Sin embargo, más adelante señala lo opuesto, al decir que, *en aplicación al principio de primacía de la realidad, el actor ha adquirido el derecho a la estabilidad laboral* establecido en el artículo 27° de la Constitución al encontrarse plenamente acreditados los elementos de la relación de trabajo: prestación personal, subordinación y remuneración.

Finalmente, el órgano jurisdiccional en referencia falla declarando fundado el recurso de casación interpuesto por el demandante, en consecuencia, casaron la sentencia de vista, la revocaron y reformándola declararon fundada la demanda, nulo el Memorandum N° 069-2011-OP-MDN de fecha 01 de febrero de 2011, ordenaron a la entidad demandada cumpla con reponer al demandante en el puesto de trabajo que venía desempeñando u otro de similar naturaleza, estableciendo como precedentes vinculantes de aplicación para todos los órganos jurisdiccionales de la República, los siguientes:

**Décimo octavo:** En todo caso, del examen que se realice caso por caso de las demandas contenciosas administrativas, donde los demandantes invoquen la protección contra el despido arbitrario a través del artículo 1° de la Ley N° 24041, deberá tenerse en consideración, que dicha norma no otorga en lo absoluto estabilidad laboral, ni viene a significar el ingreso de los accionantes a la carrera administrativa (ya que para que ello ocurra es inexorable el haber participado en un concurso público de méritos), pues amparar una demanda, en casos que se acredite que el demandante se encuentra bajo sus alcances, únicamente implica otorgarle el derecho a continuar siendo contratado bajo la misma modalidad en que venía laborando en dicha plaza o en una de igual o similar naturaleza.

**Décimo noveno:** Al respecto, cabe mencionar que la Ley N° 24041 reconoce a quienes se encuentren laborando para la administración pública en condición de contratados y realicen labores de naturaleza permanente por más de un año de manera ininterrumpida, el derecho a no ser cesados sin el procedimiento previo previsto en el Capítulo V del Decreto Legislativo N.º 276, más no le reconoce a dicho servidor el derecho de ingreso a la carrera pública como servidores nombrados; en tanto que,

tal como se desprende del texto del artículo 12° del citado Decreto Legislativo N° 276 y de los artículos 28° y 40° del Reglamento de la Carrera Administrativa aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-90-PCM, para adquirir dicha condición deberán concursar y ser evaluados previamente de manera favorable.

**Vigésimo tercero:** Aunado a ello, es preciso señalar que la Ley N° 24041 no fue derogada por el Poder Legislativo, no fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional y no fue materia de pronunciamiento en el precedente vinculante N° 05057-2013-PA/TC, caso Beatriz Huatuco Huatuco; por tanto, no se puede dejar de aplicar la ley, ni apartarse de lineamientos constitucionales en materia laboral establecidos en los artículos 22° a l 27° de la Constitución Política del Perú.

**Vigésimo cuarto:** En ese orden de ideas, (en aplicación del principio de progresividad y no regresividad de los derechos fundamentales, como lo es el derecho al trabajo) en caso que un trabajador sujeto a las reglas del Decreto Legislativo N° 276 y artículo 1° de la Ley N° 24041, haya probado que su contratación se ha desnaturalizado, esto es, por haber laborado más de un año de manera ininterrumpida en labores de naturaleza permanente y sin que exista causa justificante prevista en la ley, no se podrá denegar su derecho aduciendo que su ingreso no se realizó por concurso público de méritos, pues como se señalara precedentemente, en estos casos no nos encontramos frente al ingreso a la carrera administrativa, sino a no ser cesados arbitrariamente, cuando se cumplieron los requisitos que la referida ley contiene. (Casación N° 1308-2016-Del Santa, 2017)

### ***8.2.5. El Decreto de Urgencia N° 016-2020***

El 23 de enero de 2020, el Poder Ejecutivo del Perú emitió el Decreto de Urgencia N° 016-2020, “Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del sector público” (2020), cuyo contenido, en lo que concierne a este estudio, es importante abordar artículos 2, 3, 4 y 5, así como la cuarta disposición complementaria final, la segunda disposición complementaria transitoria, y la única disposición complementaria derogatoria.

A través de su artículo 2°, estableció reglas para el ingreso a las entidades del Sector Público, con independencia del régimen laboral al que pertenecen, remarcó el ingreso a las entidades del Sector Público a través de un concurso público en estricto cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y complementarias vigentes, que regulan la contratación de personal, así como las normas de ingreso de personal de cada Sector, excepto para casos de designación en cargos de confianza y de directivos superiores de libre designación y remoción, conforme a los documentos de gestión de la entidad, a la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y demás normativa sobre la materia, según corresponda (Decreto de Urgencia N° 016-2020, 2020); entre otros aspectos.

Sin embargo, a través de su artículo 3°, previó el “ingreso por mandato judicial a las entidades del Sector Público”, ya sea a través de la reincorporación o el reconocimiento de vínculo laboral, con independencia del régimen laboral, el motivo de la desvinculación del demandante o la forma en la que esta se haya realizado, señalando que para tal efecto se debían observar, bajo responsabilidad, tres reglas: a) puede efectuarse solo en la misma entidad demandada, b) en una plaza a tiempo indeterminado debiendo la persona interesada haber ingresado por concurso público en una plaza presupuestada, de naturaleza permanente y vacante, de duración indeterminada, además que se trate del mismo régimen laboral en el que

fue contratada; y, para el caso de reconocimiento de vínculo laboral, c) el demandante debe ser incorporado al régimen laboral vigente de la Entidad. Finalmente precisó que el cambio de régimen laboral únicamente procede mediante un nuevo concurso público. Finalmente, estableció que, en caso de no poderse proceder conforme a las reglas establecidas previamente, se deba otorgar una indemnización.

En su artículo 4° estableció la prohibición de ingreso, la contratación o nombramiento de servidores públicos bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público en las entidades del sector público, disponiendo en su lugar la contratación únicamente a través del contrato administrativo de servicios, regulado por el Decreto Legislativo N° 1057. En su artículo 5° previó un procedimiento especial para el tránsito al régimen del Servicio Civil de las entidades públicas que iniciaron sus operaciones o funcionamiento a partir del año 2014.

A través de su cuarta disposición complementaria final dispuso la aplicación inmediata de lo establecido en los artículos 2, 3 y 4 del presente Decreto de Urgencia para todos los procedimientos y procesos en trámite. A través de su segunda disposición transitoria final autorizó excepcionalmente, hasta el 31 de julio de 2020, el nombramiento del personal administrativo contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276. Finalmente, a través de su única disposición complementaria derogatoria, dispuso la derogación de la Ley N° 24041.

A la fecha, mediante la Ley N° 31115, publicada en El Diario Oficial El Peruano el 23 de enero de 2021, suscrita por la presidente del Congreso de la República, se ha dispuesto en su artículo único la derogación de los artículos 2, 3, 4, 13, la cuarta disposición complementaria final y la única disposición derogatoria del Decreto de Urgencia 016-2020.

## MARCO CONCEPTUAL

**Acto fraudulento:** Puntriano et al (2019), citando a Messineo, indican que es la elusión de una norma con violación del ordenamiento jurídico; en el fraude a la ley actúan dos normas, la norma de cobertura y la norma defraudada, se da cuando hay una conducta aparentemente lícita a efectuarse bajo los términos de una determinada norma (norma de cobertura), pero generan un efecto contrario hacia otra norma fundamental del ordenamiento jurídico (norma defraudada). Se caracteriza por ser un acto jurídico que sobrepasa la intencionalidad, presenta apariencia de cumplimiento de una norma jurídica, y persigue un fin condenado por otra norma del ordenamiento.

**Aplicativo AIRHSP:** Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público, es la herramienta operativa de gestión de personal del Estado, cuya información registrada es usada para el proceso presupuestal, tanto para la fase de formulación, programación, ejecución y evaluación del proceso presupuestario, así como para el número de plazas, políticas salariales, obligaciones sociales y previsionales y gastos en personal (Ministerio de Economía y Finanzas, 2021).

**Ciudadanía:** Es el estatus jurídico de la persona que le permite el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes políticos de participación en la vida pública nacional (García, 2010).

**Derecho de la Función Pública:** El derecho de la Función Pública es parte del Derecho Administrativo y a su vez del Derecho Público, que tiene por objeto regular los alcances, desarrollo y tratamiento normativo de la Función Pública. Es el conjunto de normas que rigen los derechos y obligaciones de las personas que prestan sus servicios para la Administración Pública (Palomar, 2009).



**Despido:** Es la ruptura unilateral que hace el empleador, del contrato individual de trabajo celebrado con uno o con varios trabajadores (Ossorio, 2007).

**Despido arbitrario:** Este tipo de despido es aquel que se genera por no haberse expresado causa justa o no poder demostrarse la misma en juicio, pues el empleador debe alegar el despido bajo la configuración de alguna de las conductas previstas en el artículo 25° del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N°003 -97-TR (Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República. Sentencia, Exp. N° 2283-2017, 2018).

**Despido *Ad Nutum*:** Llamado también despido sin causa, es aquel despido que se fundamenta en la sola voluntad extintiva del empleador, sostiene su validez sin el necesario cumplimiento de causalidad (Sanguineti, 2007). La RAE indica que *Ad nutum* significa a voluntad o unilateralmente.

**Empleo público:** Es el colectivo conformado por personal que trabaja en ejercicio de su profesión u oficio al servicio de las instituciones o Administraciones Públicas, como trabajadores por cuenta ajena y con retribución. Hay empleados públicos que están vinculados por un contrato de trabajo laboral, los cuales se rigen por el Derecho del trabajo con ciertas peculiaridades importantes, como es el acceso mediante un concurso de méritos. A ello se denomina la laboralización parcial del empleo público (Sánchez, 2000).

**Estabilidad Laboral:** La normativa internacional sobre protección de la estabilidad laboral se encuentra recogida en el Convenio N° 158 de la OIT (sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador). Uno de los derechos de índole laboral, que en

la actualidad paulatinamente ha perdido vigencia, sin embargo, tiene límites al no ser un derecho absoluto (Rosas, 2015).

**Estado:** Es una sociedad autónoma, políticamente organizada para diseñar la convivencia del conjunto de personas que la integran, bajo la dirección de un poder soberano cuya titularidad es abstracta y permanente, a través de un orden jurídico coactivo, a fin de legitimar su presencia y cumplir con el bienestar común (García, 2010).

**Indemnización:** Es la suma de dinero que busca resarcir el daño ocasionado al afectado, que se dispone tras determinar la relación directa entre el hecho y el daño causado, así como la responsabilidad del agente (Tovalino & Valderrama, 2014).

**Principio de Causalidad Laboral:** Puntriano et al (2019), citando a Alva, indican que el principio de causalidad laboral implica sostener que la duración del vínculo de trabajo se garantiza mientras subsista la fuente o causa objetiva que le dio origen, el motivo de la contratación.

**Principio de Continuidad Laboral:** El denominado principio de continuidad en el derecho del trabajo es concebido como caso del contrato de trabajo, pues la relación laboral es una de tracto sucesivo y no se agota con la sola prestación, tiene vocación de continuidad a en el tiempo; busca la conservación del vínculo laboral a través del tiempo en beneficio del trabajador hasta que se presente una causa legal que genere su extinción (Arévalo, 2016).

**Principio de Interés Público:** Es la finalidad máxima de la actividad de la Administración Pública. Diversos autores califican al interés público, también denominado interés general, como principio del Derecho Administrativo. Escola, citado por De Cores y Cal (2007), conceptúa al interés público como el conjunto de intereses compartidos de un grupo mayoritario de individuos, extendidos a toda la comunidad, cuya prevalencia sobre los intereses

individuales que se le opongan o lo afecten, implica el desplazamiento o sustitución de aquellos, más no su aniquilación. (p. 132-133)

**Reposición:** Se refiere a la reincorporación del trabajador a su habitual puesto de trabajo, a través de una sentencia judicial. La jurisprudencia sostiene que cuando se acredite que la entidad demandada vulneró el derecho a la protección adecuada contra el despido arbitrario y al debido proceso, corresponde ordenar la reposición del demandante como trabajador a plazo indeterminado en el cargo que venía desempeñando o en otro de similar categoría o nivel (Rosas, 2015).

**Sector Público:** Es el conjunto de organismos o entidades de carácter administrativo, mediante los cuales el Estado proporciona bienes y servicios de interés general.

**Simulación:** Es la alteración aparente de la causa, la índole o el objeto verdaderos de un acto contrato, se encubre un acto jurídico con apariencia de otro. Tiene la finalidad de aparentar un acto inexistente u ocultar otro real (Ossorio, 2007).

**Tutela:** En su acepción de “tutela judicial”, es la protección de derechos de las personas dispensada por jueces y tribunales (Real Academia Española, 2019). La eficacia de la protección prevista por el ordenamiento estará conectada con las consecuencias que se generen en caso de que el trabajador sea objeto de un despido ilícito, respecto del cual podrá operar la tutela restitutoria, también denominada estabilidad absoluta, o la tutela resarcitoria, también denominada estabilidad relativa (Ferro, 2012).

## CAPÍTULO IX

### RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En este apartado se realiza el análisis y discusión dogmáticos de la información documental extensamente desarrollada en los capítulos precedentes, obtenida a través de las técnicas de análisis documental y la observación no estructurada. Cada título que contiene el presente capítulo responde a cada objetivo planteado, comenzando desde los objetivos específicos al objetivo general. Para tal fin, pese a que la información que contiene los hallazgos fue desarrollada precedentemente, por requerimiento del jurado replicante de la tesis se añadió una síntesis ajustada a una estructura que muestre de manera más precisa los hallazgos del análisis documental.

Asimismo, se desarrollan los resultados de la técnica del análisis de sentencias, correspondiente a los objetivos específicos cinco y seis, con su respectiva interpretación y discusión.

#### **9.1. La Protección contra el Despido Arbitrario como Estabilidad Laboral Relativa desde la óptica del Derecho Laboral y Constitucional**

En este título se abordan los resultados y discusión, correspondientes al primer objetivo específico de la investigación que fue planteado de la siguiente forma:

|                            |   |
|----------------------------|---|
| Primer problema específico | ¿Cuál es el tipo de estabilidad laboral que contempla la Constitución Política como tutela contra el despido arbitrario?    |
| Primer objetivo específico | Identificar el tipo de estabilidad laboral que contempla la Constitución Política como tutela contra el despido arbitrario. |

## Resultados del análisis documental

**Tabla 6**

*Resultado del análisis documental (Primer objetivo específico)*

| Documentos   | Categorías   | Resultado  |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución Política de 1993.</li> <li>- Protocolo de San Salvador.</li> <li>- La protección contra el despido lesivo de derechos fundamentales en la jurisdicción constitucional. Blancas, C. (2003).</li> <li>- La protección frente al despido en la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Ferro, V. (2012).</li> <li>- Derecho al Trabajo y Despido Arbitrario Doctrina Jurisprudencial del Tribunal Constitucional. Morales, P. (2012).</li> <li>- La estabilidad laboral en la Constitución. Neves, J. (1987).</li> <li>- Estabilidad Laboral No es Sinónimo de Reposición. Obregón, T. M. (2016).</li> <li>- Despido Arbitrario. Nuevos criterios jurisprudenciales sobre su calificación. Tovalino, F., &amp; Valderrama, L. R. (2014).</li> <li>- STC. Exp. N° 0025-2007-PI/TC. (19 de setiembre de 2008). Tribunal Constitucional del Perú.</li> </ul> | <p>Tutela frente al Despido Arbitrario (C1)</p> <p>Estabilidad Laboral de salida</p> | <p>La Constitución Política de 1993 no consagra propiamente la estabilidad laboral como un derecho. Establece una protección adecuada contra el despido, que implica la estabilidad laboral de salida.</p> <p>De acuerdo con el Protocolo de San Salvador el trabajador tendrá derecho a la indemnización o a la reposición, o a cualquier otra prestación prevista por la Legislación Nacional.</p> <p>La estabilidad de salida puede ser de dos formas, la absoluta cuando ante un despido arbitrario se prevé la reposición, y la relativa cuando se prevé la indemnización, a su vez puede ser propia o impropia.</p> <p>Cuando la Constitución hace alusión a la protección contra el despido arbitrario en su artículo 27, no significa solo y únicamente la reposición.</p> |

## Análisis y discusión

Conforme a la información recabada a nivel teórico de las categorías analizadas, la “Protección contra el Despido Arbitrario” implica la vigencia de una **estabilidad laboral de salida relativa propia**, conforme lo prevé el Artículo 27° de la Constitución Política del Estado al disponer que es la ley quien otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario. Es decir, deja al legislador la tarea y potestad de regular la adecuada protección al trabajador ante un eventual despido arbitrario, mismo que se traduce en el despido sin causa justa; premisa esta que se acoge plenamente a las disposiciones contenidas en los convenios

internacionales en materia de derechos humanos suscritas por nuestro país, por ende, válidas a nivel constitucional en atención a la Cuarta Disposición Complementaria Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, como el Protocolo Adicional de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”; instrumento internacional de nivel constitucional que dispone que, ante un despido injustificado, el trabajador tendrá derecho ya sea a una indemnización, una reposición o cualquier otra prestación que tenga la finalidad de otorgar un reparo frente al despido, tutela que será regulada por cada legislación nacional.

La tarea del legislador antes dispuesta se ha cumplido para las relaciones de trabajo de la actividad privada, a través del Artículo 34° de la LPCL, el cual prescribe que, ante un despido arbitrario por no haberse expresado causa o no poderse demostrar en juicio, el trabajador tiene derecho al pago de la indemnización establecida en su Artículo 38°, como única reparación por el daño sufrido; de otro lado, si en juicio se declara la nulidad de despido el trabajador será repuesto en su empleo, salvo que en ejecución de sentencia opte por la indemnización. Cabe precisar que, el Artículo 3 de la LPCL prevé su ámbito de aplicación a todas las empresas y trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

Seguidamente corresponde responder a la pregunta inherente a este apartado, ¿A qué se refiere el Artículo 27° de la Constitución con “despido arbitrario”? Sin duda aquel concepto forma parte también de la potestad otorgada al legislador, hecho que también solo se ha tratado en el Artículo 34° de la LPCL, del cual se desprende que un despido será arbitrario por no haberse expresado causa o no poderse demostrar en juicio, sin embargo, al no positivizar una definición universal es allí donde la doctrina nacional e internacional se ha encargado de definir el despido arbitrario, la cual, conforme a la información doctrinaria recabada en el marco

teórico, el despido arbitrario no es más que aquel despido fundado en la voluntad unilateral del empleador por disolver el contrato sin expresar causa, o de haberla expresado, no poderla demostrar en juicio, o no haberse cumplido con el procedimiento de despido; el despido arbitrario, en rigor, es también denominado despido injustificado, despido sin causa justa, o despido *ad nutum*. “De manera excepcional, la legislación contempla el derecho de reposición a los trabajadores despedidos bajo la modalidad de despidos nulos.” (Tovalino, 2014, p. 10)

Al ser el concepto de despido arbitrario uno de carácter genérico, la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido dándole variadas interpretaciones, añadiendo así más figuras de despido a la lista de tipos de despido arbitrario, entre ellos el polémico “despido incausado” y, consecuentemente, ha venido otorgando distintos tipos de tutela para cada tipo de despido arbitrario creado, como protección adecuada, y para el despido incausado la reposición a pesar de que la LPCL previó la indemnización como tutela a otorgar ante el despido arbitrario por no haberse expresado causa o no poder demostrarse en juicio. Dicho criterio jurisprudencial, asentado como precedente, fue aplicado por los operadores judiciales del país tanto para las contiendas de relaciones de trabajo en el ámbito de la actividad privada, como para las contiendas de relaciones de trabajo en el ámbito de la actividad pública, sin distinguir la naturaleza jurídica de esta última frente a la otra.

Es pertinente aclarar que la indemnización como tutela contra el despido arbitrario no tiene otra finalidad que resarcir el perjuicio causado al trabajador al generar el despido de forma arbitraria, por tanto, es una tutela constitucionalmente válida. La Corte Suprema de Justicia a través de la Sala de Derecho Constitucional y Social en la Sentencia Casatoria N° 399-99, mucho antes señaló que:

Se debe considerar en general que todo despido injustificado trae consigo un daño a la persona que lo sufre, por cuanto de un momento a otro, en forma intempestiva el trabajador deja de percibir su remuneración, razón por la que nuestra legislación laboral (Decreto Supremo número cero tres – noventa y siete – TR) ha establecido una tarifa indemnizatoria equivalente a un sueldo y medio por un año de servicio, con un tope máximo de doce remuneraciones.

Asimismo, es vasta la doctrina que de esa manera lo ha afirmado, así lo constataron Saavedra & Maruyama (2000), en su estudio realizado con el Grupo de Análisis para el Desarrollo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, señalando que, bajo el marco de la nueva Constitución de 1993, la Ley 26513 de julio de 1995, Ley que modificó la Ley de Fomento del Empleo, reemplazó la estabilidad laboral absoluta por la protección contra el despido arbitrario, eliminando así la posibilidad de reposición del trabajador y otorgándose sólo el pago de la indemnización en caso de despido injustificado.

Por último, habiendo obtenido el resultado respecto al tipo de estabilidad laboral de salida que recoge nuestra Constitución, seguidamente este apartado nos conlleva a la pregunta ¿Lo preceptuado en el Artículo 27° de la Constitución, respecto a la protección adecuada frente al despido arbitrario, se aplica también para la Función Pública? A pesar de que la respuesta parezca acertada, es necesario corroborar la información que ello implica para que, al analizarla, afirmemos dicha respuesta y conocer las particularidades que logren advertir. Sobre este último aspecto nos referiremos en el apartado 9.3, para lo cual, antes, es necesario reportar los resultados con relación a la distinción entre la estabilidad laboral privada y la estabilidad en la Función Pública.



## 9.2. Diferencias entre la estabilidad laboral en el empleo privado y la estabilidad en la Función Pública

En este título se abordan los resultados y discusión, correspondientes al segundo objetivo específico de la investigación que fue planteado de la siguiente forma:

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| Segundo problema específico | ¿Cuáles son las diferencias entre la estabilidad laboral en el empleo privado y la estabilidad en la Función Pública, respecto a sus orígenes y fundamentos? |
| Segundo objetivo específico | Determinar las diferencias entre la estabilidad laboral en el empleo privado y la estabilidad en la Función Pública, respecto a sus orígenes y fundamentos.  |

### Resultados del análisis documental

**Tabla 7**

*Resultado del análisis documental (Segundo objetivo específico)*

| Documentos   | Categorías   | Resultado  |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución Política de 1993.</li> <li>- Surgimiento, evolución y consolidación del Derecho del Trabajo. Boza, G. (2014).</li> <li>- Análisis de los criterios interpretativos del despido fraudulento en la jurisprudencia peruana y su aplicación en los juzgados laborales de la Corte Superior de Justicia de Arequipa. Huanayque, J. C. (2017).</li> <li>- La estabilidad laboral frente al despido, como garantía de la libertad sindical, en la legislación y jurisprudencia peruana. Zuta, K. E. (2015).</li> <li>- La Historia del Empleo Público Peruano. Díaz, K. (2019).</li> <li>- Una Historia de la Administración Pública I, Desde los primeros tiempos hasta el Siglo XI. Gladden, E. N. (1989).</li> <li>- Nación y Sociedad en la Historia del Perú. Klarén, P. F. (2004).</li> <li>- Historia de las ideas políticas. Touchard, J. (1961).</li> <li>- La gestión pública en el Perú en perspectiva histórica (siglos xix-xxi). Saravia, J. I. (2018).</li> <li>- La carrera administrativa. Presupuesto y Gasto Público. Blanco, C. (2005).</li> <li>- El derecho de la Función Pública y el Servicio Civil. Boyer, J. (2019).</li> <li>- Administración Pública: Una Visión de Estado. Castelazo, J. R. (2010).</li> <li>- Instituciones y Perspectivas del Derecho Laboral Público. Miranda, G. (2004).</li> </ul> | <p>Tutela frente al Despido Arbitrario (C1)</p> <p>Estabilidad en el empleo privado.</p> <p>Estabilidad en la Función Pública.</p> | <p>La estabilidad en el derecho laboral, desde el aspecto histórico, responde al origen más remoto y trascurso histórico del empleo privado a lo largo de la evolución de la relación de la prestación de servicios entre privados. Sus fundamentos son la conservación del trabajo, preferencia por la contratación a plazo indefinido, la protección contra el despido injustificado y garantía de la libertad sindical.</p> <p>La estabilidad en la Función Pública, en cuanto a su origen y trascurso, obedece al trascurso histórico de la Función Pública, es decir, de la prestación de servicios de los ciudadanos al Estado. Sus fundamentos son la existencia de la carrera administrativa, el derecho a la igualdad, limitación del poder político absoluto, la garantía de neutralidad política, el interés general y el derecho y deber de trabajo.</p> |

## **Análisis y discusión**

De la información desarrollada a nivel teórico de cada una de las categorías analizadas, es de notar que la estabilidad laboral tiene particularidades históricas en el Derecho Laboral y en la Función Pública, de cuyos datos es posible afirmar que existen diferencias entre la estabilidad laboral en el empleo privado y la estabilidad en la Función Pública en cuanto a su origen y desarrollo histórico, así como respecto a sus fundamentos jurídicos.

### ***9.2.1. Por su desarrollo histórico***

El origen de la estabilidad laboral en el derecho laboral privado va de la mano con el origen y antecedentes de la prestación asalariada de servicios, cuyo antecedente remoto se vincula directamente a la esclavitud, como una estabilidad de por vida. Por su parte el origen de la estabilidad en la Función Pública se vincula a la participación política en la cosa estatal como deber de los griegos, origen que se remonta a la participación de los integrantes de las primeras organizaciones sociales para desarrollar actividades de organización para la convivencia en común.

El transcurso histórico de la estabilidad laboral privada se sujetó principalmente a los cambios y transformaciones de carácter económico y social a nivel mundial, replicadas en Latinoamérica por ende en nuestro país, siendo el evento más trascendente la Primera Revolución Industrial Inglesa, con el Maquinismo, a raíz de lo cual se otorgó primeramente un carácter absoluto a la estabilidad laboral en el empleo privado, producto de los constantes abusos y aprovechamientos de los empleadores empresarios de ese entonces. El transcurso histórico de la estabilidad en la Función Pública, por su parte, fue desarrollándose con la evolución de la organización política de los Estados, desde tener el carácter hereditario hasta tener un carácter justamente democrático en condiciones de igualdad.

Dichas transformaciones han tenido particularidades ajustadas a la nuestra realidad nacional que en el caso de la estabilidad laboral en el empleo privado, se vieron manifestadas prevalentemente con la regulación normativa; y, respecto a la estabilidad en la Función Pública, prevalecen antecedentes obsecuentes al transcurso histórico de la nación, desde la instalación del Derecho de Castilla en el Perú, propiamente en relación a la estabilidad de entrada (Acceso a la Función Pública) y, a nivel normativo, en cuanto respecta a la regulación de la carrera administrativa, cuyo primer intento fue a través del Decreto Ley N° 11377 de 1950, que estableció el Estatuto y Escalafón del Servicio Civil.

### ***9.2.2. Por sus fundamentos jurídicos***

Conforme a la información recopilada, los fundamentos jurídicos de la estabilidad laboral, desde las interpretaciones de especialistas en derecho laboral generalmente desde una óptica del Derecho Laboral, son el derecho del trabajo y el ejercicio del derecho sindical. En esta parte cabe precisar que dicho fundamento puede sujetarse también al ámbito de la Función Pública; sin embargo, en la Función Pública la estabilidad se sustenta, además, en el deber y derecho al trabajo, como garantía del derecho a la igualdad para el acceso a los cargos públicos, garantía de la limitación al poder político absoluto, el aseguramiento de la carrera administrativa con eficiencia profesional y como garantía del interés general, elementos que sustentan su necesaria existencia y preservación para el desarrollo de todos los fines del Estado.

Los resultados reportados en este apartado se condicen en parte, respecto al acceso a la Función Pública (estabilidad de entrada) y los principios propios de la misma, con la investigación realizada por Díaz (2017), en su tesis de maestría “Los principios del Empleo Público Peruano: Una propuesta metodológica para ubicarlos en base a la historia social del derecho y una referencia a la colisión con los principios del Derecho del Trabajo”, en la

Pontificia Universidad Católica del Perú, misma que reporta la distinción entre los principios del derecho laboral privado y el derecho del empleo público (que abarca la función pública).

### 9.3. La protección contra el cese arbitrario en la Función Pública de carrera

En este título se abordan los resultados y discusión, correspondientes al tercer objetivo específico de la investigación que fue planteado de la siguiente forma:

|                            |   |
|----------------------------|---|
| Tercer problema específico | ¿Cuándo se alcanza la protección frente al cese arbitrario o estabilidad en la Función Pública de los regímenes generales con carrera?            |
| Tercer objetivo específico | Identificar cuándo se alcanza la protección frente al cese arbitrario o estabilidad en la Función Pública de los regímenes generales con carrera. |

## Resultados del análisis documental

### Tabla 8

*Resultado del análisis documental (Tercer objetivo específico)*

| Documentos  | Categorías   | Resultado   |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- El Servicio Civil Peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma. Servir. (2012).</li> <li>- Régimen Laboral de los Trabajadores Públicos en la Jurisprudencia del Tribunal de Servicio Civil. Valderrama, L. (2014).</li> <li>- El derecho de la Función Pública y el Servicio Civil. Boyer, J. (2019).</li> <li>- Presente y futuro de la carrera administrativa de los funcionarios públicos. Arroyo, L. M. (1996).</li> <li>- La carrera administrativa. Presupuesto y Gasto Público. Blanco, C. (2005).</li> <li>- Derecho de la Función Pública. Sánchez, M. (2013).</li> <li>- Administración Pública: Una Visión de Estado. Castelazo, J. R. (2010).</li> <li>- Derecho Administrativo 2o. Curso. Martínez, R. I. (2014).</li> </ul> | <p>Desnaturalización del Contrato Temporal en la Función Pública. (C2)</p> <p>Acceso a la Función Pública de carrera</p> | <p>La carrera administrativa o carrera pública tiene la finalidad de articular la carrera profesional de los funcionarios públicos, los que son seleccionados de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad para lograr su permanencia. De modo que, el acceso a la carrera administrativa se basa en el mérito tras un procedimiento de selección.</p> |

Lo obtenido en los resultados del análisis documental de la doctrina, se debe contrastar con el resultado del análisis normativo. En la tabla 9, se demuestran los resultados del análisis normativo:

**Tabla 9**

*Ingreso a la Función Pública en los regímenes generales con carrera*

| Modalidad   | Régimen 276  | Régimen SERVIR   |
|---|--|--|
| <b>Por concurso público</b>   | <p>Art. 12, el ingreso a la carrera administrativa, entre otros supuestos, se efectúa tras haber aprobado el concurso de admisión. Art. 24, los ser servidores que acceden de esa forma no pueden ser cesados arbitrariamente.</p> <p>Art. 28 del Reglamento, el ingreso a la Administración Pública en la condición de servidor de carrera o servidor contratado para labores de naturaleza permanente se efectúa obligatoriamente mediante concurso público, es nulo todo acto administrativo que contravenga dicha disposición.</p> <p>Art. 15, el servidor contratado para labores de naturaleza permanente puede ingresar a la carrera, superados tres años consecutivos.</p> | <p>Art. 67, la incorporación al grupo de servidores civiles de carrera se efectúa mediante concurso público de méritos abierto o transversal. Art. 72, además, se sujeta a un período de prueba de tres (3) meses.</p> <p>Art. 36, cuando la destitución resulte nula o injustificada, declarada por el TSC o por el juez, el servidor tiene derecho a solicitar la indemnización o reposición. Nula la destitución por discriminación de cualquier índole</p> |
| <b>Sin concurso público por desnaturalización del contrato temporal</b> | <p>Ley N° 24041: Los servidores contratados temporalmente para realizar labores permanentes, que tengan más de un año de labor. Por interpretación jurisprudencial, no se requiere ingreso por concurso público (Casación 1308-2016 Del Santa)</p>   | <p><b>A la fecha no se han presentado ni identificado casos.</b></p> <p>Art. 84, posibilidad de contratar directamente a plazo fijo, cumplido el plazo máximo, concluyen de pleno derecho y nulos los actos en contrario, no pertenecen al servicio de carrera.</p>  |

**Análisis y discusión**

Lo preceptuado en el Artículo 27° de la Constitución, al ser una prescripción de carácter general en favor del trabajador, es aplicable, en términos genéricos, tanto para el trabajador del sector privado como para el que realiza Función Pública; sin embargo, constreñido a lo reportado en el apartado anterior, su aplicación en la Función Pública implica la observancia de los principios obsecuentes a la misma e inmersos en el Derecho Administrativo.

Consecuentemente, no es lo mismo hablar de protección contra el despido arbitrario en la actividad laboral privada que en la Función Pública.

En atención a lo reportado, el desarrollo de la protección contra el despido arbitrario a nivel legal se ha efectuado solamente para el régimen laboral privado de la LPCL, de tal manera que lo dispuesto en su artículo 34° o la interpretación que se le dé a este dispositivo normativo a través de criterios jurisprudenciales no puede ser aplicable en la Función Pública, más en concreto en los regímenes generales con carrera. Sin embargo, en la práctica los operadores judiciales han venido aplicando el criterio de la desnaturalización de los contratos de trabajo aun en la Función Pública, para reponer a trabajadores contratados bajo el régimen de la LPCL a las entidades públicas adscritas dicho régimen. A través de la emisión del Precedente Constitucional en el Caso Huatuco, el Tribunal Constitucional trató de paralizar aquella práctica, sin embargo, muchos jueces vienen apartándose de dicho precedente.

Esta investigación ha planteado centrar su estudio en los regímenes generales con carrera en la Función Pública, es decir, el régimen del D. Leg. N° 276 y el régimen de la Ley del Servicio Civil. Para lo cual, es pertinente previamente referirnos a lo dispuesto al respecto en la Constitución Política del Estado en su Capítulo IV, dedicado exclusivamente a la Función Pública, en cuyo Artículo 40° prescribe que la Ley regula el ingreso a la carrera administrativa y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos, en dicha carrera no están comprendidos los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza, los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.

En el precepto citado se entiende que la Función Pública de carrera es trascendente, ya que los servidores públicos que integran dicho régimen no son aquellos que desempeñan cargos políticos o de confianza, o los trabajadores de las empresas o de sociedades de economía mixta.

Debe hacerse un paréntesis en este extremo, pues, si bien se ha creado el régimen del D. Leg. N° 276 para la regular la carrera administrativa en el Estado sujeta en esencia a los principios de la Función Pública, la misma ha sido desplazada en muchas instituciones para usar en su lugar el régimen del D. Leg. N° 728 y el régimen del D. Leg. N° 1057 (RECAS), ello debido a múltiples factores entre los que destacan los políticos y económicos. Luego, en el año 2013 se ha emitido la Ley del Servicio Civil cuya implementación se ha dispuesto a realizarse de manera progresiva. En seguida veremos cómo está prevista la protección contra el despido arbitrario en la Función Pública de los regímenes generales con carrera, y cómo se ha venido aplicando.

### ***9.3.1. Régimen D. L 276***

El régimen del D. Leg. N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, del 24 de marzo de 1984, dispone que “la Carrera Administrativa es el conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos que, con carácter estable, prestan servicios de naturaleza permanente en la Administración Pública”. Indica que su objeto es permitir la incorporación del personal idóneo, garantizar su permanencia, asegurar su desarrollo y promover su realización personal en el desempeño del servicio público. Se expresa una estructura que permite la ubicación de los servidores públicos según calificaciones y méritos. Regula a través del artículo 12° que el ingreso a la carrera administrativa, entre otros supuestos, se efectúa tras haber aprobado el concurso de admisión al nivel inicial de cada grupo ocupacional. En su artículo 24° nos indica que uno de los derechos de los servidores públicos de carrera es gozar de estabilidad, de manera que ningún servidor puede ser cesado ni destituido sino por causa prevista en la Ley y bajo el procedimiento establecido.

Entonces, el régimen del D. Leg. N° 276 prevé la protección contra el cese arbitrario para los servidores de carrera, ya que los mismos no podrán ser cesados ni destituidos sino por causa prevista en la Ley y siguiendo un procedimiento establecido; es decir, para aquellos que ingresaron mediante el concurso público de méritos correspondiente. De ello se desprende la relación directa entre la estabilidad de salida y la estabilidad de entrada, dependiendo la primera de la segunda.

De otro lado, en su artículo 15° dispone que la contratación de un servidor para realizar labores de administrativas de naturaleza permanente no puede renovarse por más de tres años consecutivos, caso contrario, vencido dicho plazo el servidor que haya venido desempeñando tales labores podrá ingresar a la carrera administrativa previa evaluación favorable y siempre que exista la plaza vacante, reconociéndosele el tiempo de servicios prestados como contratado para todos sus efectos. Lo dispuesto en dicho artículo no aplica a los servicios que por su propia naturaleza sean de carácter accidental o temporal. Esta disposición se complementa con el artículo 28 del Reglamento del D. Leg. N° 276, Decreto Supremo N° 005-90-PCM, del 18 de enero de 1990, que prescribe que el ingreso a la Administración Pública en la condición de servidor de carrera o servidor contratado para labores de naturaleza permanente se efectúa obligatoriamente mediante concurso, siendo nulo todo acto administrativo que contravenga dicha disposición.

Sin embargo, con la emisión de la Ley N° 24041, el 28 de diciembre de 1984, se dispuso que los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos sino por las causas previstas en el Capítulo V del D. L 276 y en sujeción al procedimiento establecido en él, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 15 de la misma ley; es decir, aun reconociendo la vigencia



de dicha disposición -pues vencido el plazo de tres años de renovado el contrato temporal para realizar labores permanentes- el servidor que haya venido desempeñando tales labores podrá ingresar a la carrera administrativa previa evaluación favorable y siempre que exista la plaza vacante. Asimismo, prevé que no están comprendidos en dichos beneficios los servidores contratados para desempeñar trabajos para obra determinada, labores en proyectos de inversión, proyectos especiales, en programas y actividades técnicas, administrativas y ocupacionales, siempre y cuando sean de duración determinada, labores eventuales o accidentales de corta duración, funciones políticas o de confianza. Disponiendo la derogación de las disposiciones que se opongan a dicha ley.

La Ley 24041 es, en rigor, la norma que prevé la protección adecuada contra el cese arbitrario de los trabajadores contratados temporalmente bajo el régimen del D. Leg. N° 276 para realizar labores permanentes, cuyo requisito fundamental es haber superado el año ininterrumpido de servicios. Si bien la referida Ley dispone la derogación de las disposiciones que se opongan a lo que ella prescribe, se debe entonces considerar que al ser una derogación genérica se trata de una derogación tácita. En palabras de Aguiló (1994), “las cláusulas derogatorias genéricas no aportan nada y son redundantes en relación con el principio de *lex posterior*” (p. 409), indica que el efecto que produce la derogación tácita es limitar en el tiempo la aplicabilidad de la norma derogada pero sin implicar la pérdida de su validez, pues en virtud al principio de irretroactividad seguirá siendo de aplicación para la resolución de los casos surgidos con anterioridad a la derogación.

Se hace mención del carácter de la derogación contenida en la Ley N° 24041 debido a que de la misma se entiende que dispone la derogación de las disposiciones que se opongan a dicha ley, es decir que sean incompatibles con el propósito de esta. En tal virtud, en el entendido

de que su objetivo primordial es la de proteger a los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente a no ser cesados ni destituidos siempre que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, las normas que fueron tácitamente derogadas fueron las que disponían lo contrario respecto al cese o destitución de los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente, mas no las normas relacionadas a los requisitos necesarios para ser considerados como servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente. Por tanto, tanto más que la ley en mención señala que lo dispuesto en ella se aplica sin perjuicio de lo establecido en el artículo 15° del D. Leg. N° 276, mismo que se complementa inevitablemente con el artículo 28 del Reglamento del D. Leg. N° 276, antes citados, el servidor público para ser beneficiario de la Ley 24041 previamente a ser contratado debe acceder a dicha contratación obligatoriamente mediante concurso, de no ser así es nulo el acto administrativo que formalizó su contrato con la entidad.

A nivel jurisprudencial la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, con fecha 19 de octubre de 2017, a través de la Sentencia emitida en la Casación N° 1308-2016, dispuso como precedente vinculante las siguientes reglas:

1. La Ley N° 24041 no otorga en lo absoluto estabilidad laboral, ni dispone el ingreso de los accionantes a la carrera administrativa, pues al amparar la demanda con pretensión sujeta a dicha ley, únicamente implica otorgar el derecho a continuar siendo contratado bajo la misma modalidad en que venía laborando para una plaza o en una de igual o similar naturaleza. Para el ingreso a la carrera administrativa es inexorable haber participado en un concurso público de méritos.

2. La Ley N° 24041 no le reconoce al servidor el derecho de ingreso a la carrera pública como servidor nombrado, pues, para adquirir dicha condición deberá concursar y ser evaluado previamente de manera favorable.
3. La Ley N° 24041 no fue derogada, no fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional y no fue materia de pronunciamiento en el precedente vinculante Huatuco; por tanto, no se puede dejar de aplicar la ley, ni apartarse de lineamientos constitucionales en materia laboral establecidos en los artículos 22° a l 27° de la Constitución Política del Perú.
4. En caso de que un trabajador sujeto a las reglas del Decreto Legislativo N° 276 y artículo 1° de la Ley N° 24041, haya probado que su contratación se ha desnaturalizado, esto es, por haber laborado más de un año de manera ininterrumpida en labores de naturaleza permanente y sin que exista causa justificante prevista en la ley, no se podrá denegar su derecho aduciendo que su ingreso no se realizó por concurso público de méritos.

Como es de verse, la Sala Suprema hace una distinción forzada entre el acceso a la Función Pública y el ingreso a la Carrera Pública, situación que, de acuerdo con la información teórico doctrinaria recabada y a la interpretación normativa previamente desarrollada, no concuerda con la finalidad del principio del acceso a la Función Pública en condiciones de igualdad y mérito, recogida el artículo 15 del D. L 276 y el artículo 28 de su Reglamento. Se debe precisar que la redacción del Art. 1 de la Ley 24041 es clara al prescribir que los beneficiarios de dicha norma son los servidores contratados para labores de naturaleza permanente, de ello se desprende que aquellos servidores son, lógicamente, los que hayan accedido previamente por concurso público.

### ***9.3.2. Régimen de la Ley del Servicio Civil***

La Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057, del 4 de julio de 2013, tiene por objeto establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, para las encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de su prestación de servicios, con la finalidad de que las entidades del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, logrando una prestación efectiva de servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil y promover el desarrollo de las personas que lo integran.

Establece en su Artículo III, como uno de sus principios la Protección contra el término arbitrario del Servicio Civil, señalando que otorga al servidor civil una adecuada protección contra el término arbitrario de su servicio; asimismo, uno de sus principios altamente importantes es el Mérito, ya que el acceso, la permanencia, la progresión, la mejora en las compensaciones y la movilidad en el Servicio Civil, se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los postulantes y servidores civiles, es debido a ello que para la incorporación al Servicio Civil se realiza un proceso de selección, que es un mecanismo de incorporación al servicio, con la finalidad de seleccionar a las personas más idóneas para el puesto sobre la base del mérito, competencia y transparencia, garantizando de dicho modo la igualdad en el acceso a la Función Pública, con excepción de los servidores de confianza cuya selección se limita al cumplimiento del perfil requerido para el puesto, así lo establece en su Capítulo I.

En su artículo 36°, señala que los efectos de la destitución nula o injustificada, declarada por el Tribunal del Servicio Civil o el Juez, son otorgarle al servidor el derecho a solicitar el pago de una indemnización o la reposición, siendo nula la destitución por discriminación de cualquier índole. En caso de que la entidad se haya extinguido o esté en proceso de hacerlo, al

servidor solo le corresponde la indemnización. El servidor repuesto lo es en su puesto u otro del mismo nivel. Todo servidor civil repuesto se sujeta a los mismos deberes, derechos y condiciones aplicables a los servidores del grupo que corresponda al momento de la reposición. Finalmente señala que no procede ninguna de las dos tutelas en el caso de los servidores de confianza, y que para el caso de los funcionarios y directivos públicos se les aplican las reglas especiales previstas en dicha ley.

La Ley del Servicio Civil establece grupos de servidores civiles, los cuales se clasifican en Funcionarios Públicos, Directivos Públicos, Servidores Civiles de Carrera, Servidores de Confianza y Servidores de Actividades Complementarias. En el caso concreto corresponde abordar la clasificación de los Servidores Civiles de Carrera. El Servicio Civil de Carrera es un sistema único e integrado y está orientado a realizar actividades directamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad pública en el ejercicio de una función administrativa, la prestación de servicios públicos o la gestión institucional. Los servidores civiles de carrera se incorporan al servicio por un periodo indeterminado, sujetos al término de ley (artículos 47 y 49 de la misma Ley). Asimismo, ha quedado establecido que la incorporación al grupo de servidores civiles de carrera se efectúa mediante concurso público de méritos abierto o transversal, seguidamente el servidor civil de carrera que se incorpora mediante el concurso público se sujeta a un periodo de prueba de tres meses.

Finalmente, en su artículo 84°, establece que excepcionalmente la contratación directa a plazo fijo en los casos de suspensión previstos en el artículo 47°, en los casos de incremento extraordinario y temporal de actividades, por razones debidamente justificadas, esta no puede exceder el plazo de nueve meses, y pueden renovarse por una sola vez antes de su vencimiento,

hasta por un periodo de tres meses. Cumplido el plazo, tales contratos concluyen de pleno derecho y son nulos los actos en contrario. Además, se precisa que el personal contratado bajo dicha modalidad no pertenece al Servicio Civil de Carrera.

#### **9.4. Los principios que garantizan el derecho fundamental de Acceso justo a la Función Pública.**

En este título se abordan los resultados y discusión, correspondientes al cuarto objetivo específico de la investigación que fue planteado de la siguiente forma:

|                            |   |
|----------------------------|---|
| Cuarto problema específico | ¿Cuáles son los principios que garantizan el acceso justo a la Función Pública? |
| Cuarto objetivo específico | Identificar los principios que garantizan el acceso justo a la Función Pública. |

#### **Resultados del análisis documental**

##### **Tabla 10**

*Resultado del análisis documental (Cuarto objetivo específico)*

|                   |  |
|-------------------|--|
| <b>Documentos</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.</li> <li>- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), numeral 2) de su artículo 21 y numeral 2) de su artículo 29.</li> <li>- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), artículo 25, inciso c).</li> <li>- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969) establece en su artículo 23°.</li> <li>- Constitución Política del Perú de 1993,</li> <li>- Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público.</li> <li>- El derecho de la Función Pública y el Servicio Civil. Boyer, J. (2019).</li> <li>- Presente y futuro de la carrera administrativa de los funcionarios públicos. Arroyo, L. M. (1996).</li> <li>- La carrera administrativa. Presupuesto y Gasto Público. Blanco, C. (2005).</li> <li>- Derecho de la Función Pública. Sánchez, M. (2013).</li> <li>- Administración Pública: Una Visión de Estado. Castelazo, J. R. (2010).</li> <li>- Derecho Administrativo 2o. Curso. Martínez, R. I. (2014).</li> </ul> |
|-------------------|--|

- 
- Convención Interamericana contra la Corrupción. (29 de marzo de 1996).
  - La Historia del Empleo Público Peruano. Díaz, K. (2019).
  - Consideraciones en torno al derecho de igualdad en el acceso a la función pública. Revista de Administración Pública. García-Trevijano, E. (1990).
  - La defensa del usuario y del administrado. En Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Gordillo, A. (2014).
  - El sistema de mérito como garantía de estabilidad y eficacia en las sociedades democráticas avanzadas. DA. Revista Documentación Administrativa. Lapuente, V. (2010).
  - Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Longo, F. (2004).
  - El derecho fundamental de acceso a la función pública. Martín, J. L. (2006).
  - Principio de Publicidad y el Sistema de Excepciones al Derecho de Acceso a la Información Pública en el Perú. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Orrego, C. A. (2011).
  - Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional. Prats, J. B. (2002).
  - Igualdad, mérito y capacidad en el Empleo Público. El Principio de Igualdad. Sánchez, M. (2000).
  - Referentes Básicos para la mejora de la Administración Pública. Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. (2009).
- 

**Categorías** Desnaturalización del Contrato Temporal en la Función Pública (C2)  
Principios del Acceso justo a la Función Pública

---

**Resultados** El Acceso a la Función Pública es un derecho fundamental y un principio, sustentada en el principio democrático mas no patrimonializada. Se accede a la Función Pública bajo los requerimientos de igualdad, mérito y capacidad e imparcialidad, esto último se traduce en la transparencia a través del principio de publicidad a fin de proveer de medidas destinadas a crear mantener y fortalecer el sistema para la contratación de funcionarios. En todo sistema, procedimiento de selección para un cargo público exige el cumplimiento de ciertos requisitos específicos requeridos a fin de asegurar la capacidad y honradez como perfil del servidor público, tras ese procedimiento se emitirá el acto jurídico formal que le designa al servidor como tal.

---

## **Análisis y discusión**

De acuerdo con los aportes doctrinarios esbozados a nivel teórico, el Acceso a la Función Pública constituye un derecho fundamental consagrado a nivel internacional en la Convención Americana de Derechos Humanos, cuyo artículo 23° establece que todos los ciudadanos tienen el derecho de acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; disposición que, en aplicación a la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución Peruana, es de aplicación plena en nuestro país con nivel constitucional, por estar suscrito y ratificado a la fecha.

El derecho de acceso a la Función Pública es un derecho fundamental cuya relación intrínseca con el derecho de igualdad hace que, si bien no esté recogido de manera expresa en la Constitución Política del Perú, su fundamento esté subsumido en este último. El derecho a la igualdad está recogido expresamente en la Constitución en su artículo 2.2, reprimiendo la discriminación de cualquier índole, y proscribiendo la exclusión de lo preceptuado en la norma respecto de alguna persona o grupo de personas frente a otros que tienen la misma condición.

Conforme ha sido expuesto en el numeral 8.1 del Capítulo VIII, los principios que fundamentan el Acceso Justo a la Función Pública son el Principio de igualdad, el Principio del mérito y capacidad, así como el Principio de publicidad. El primero, comprende la oportunidad de todos los ciudadanos de poder acceder a la Función Pública bajo un proceso de selección aplicable en condiciones de igualdad para los concursantes a un puesto en determinada entidad pública, el principio de igualdad a más de ser una garantía del acceso justo a la Función Pública será un instrumento de progresión en la carrera y ascenso por capacidad. El principio del mérito va de la mano con el principio de igualdad, fundado en la prevalencia de la capacidad a través de la selección de las personas más idóneas para ejercer determinado puesto en la Función



Pública. Finalmente, el principio de publicidad, al ser un principio propio del Derecho Administrativo y, por tanto, al ser el procedimiento de selección uno de carácter administrativo, le es aplicable obligatoriamente el principio de publicidad, como una garantía al derecho de oposición y control del proceso de selección a vista de toda la ciudadanía, a fin de evitar fraude o vicios en el mismo.

Lo expuesto da sustento a la prescripción legal contenida en el Artículo 5° de la Ley Marco del Empleo Público, Ley 28175, que establece que el acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto (publicidad), por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas (mérito), en un régimen de igualdad de oportunidades (igualdad). Lo que, en concordancia con el artículo IV del mismo cuerpo legal, denominado: Principio de Mérito y Capacidad, “el ingreso, la permanencia y las mejoras remunerativas de condiciones de trabajo y ascensos en el empleo público se fundamentan en el mérito y la capacidad de los postulantes y del personal de la Administración Pública. Para los ascensos se considera además el tiempo de servicio”.

En la Función Pública los principios de igualdad, mérito y publicidad son elementos necesarios para garantizar el derecho de acceso justo a la Función Pública, que se traduce en la búsqueda de una carrera administrativa profesionalizada a través de la selección del personal más idóneo garantizando la oportunidad de todos de acceder a la prestación de servicios en la Administración.

Dichos principios están recogidos también en la Ley del Servicio Civil, a través de su artículo III, en el cual se establecen como principios del Servicio Civil, entre otros: la Igualdad de oportunidades, el Mérito que se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los postulantes y servidores civiles; y, la

Transparencia, pues toda información relativa a la gestión del régimen del Servicio Civil es confiable, accesible y oportuna.

Los principios esbozados conforman lo que en esta investigación se denomina Acceso Justo a la Función Pública, los cuales tienen sustento en instrumentos normativos de carácter internacional como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23°, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el numeral 2) de su artículo 21 y el numeral 2) de su artículo 29; así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25°, literal c). Debe entenderse entonces que el principio y a la vez derecho fundamental de Acceso justo a la Función Pública comprende efectuarlo en condiciones de igualdad, mérito y capacidad, así como publicidad.

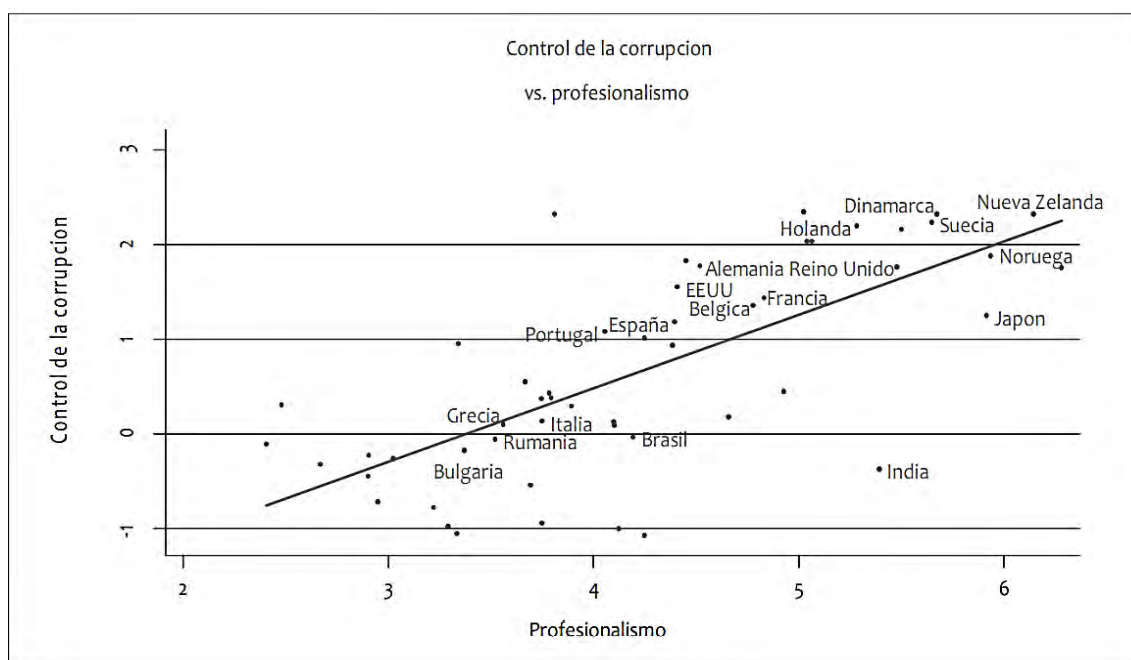
Inciendo con el mérito para el acceso a la Función Pública (*meritocracia*) se debe referir que, de acuerdo con Prats (2002), el sistema de mérito nació por presión intelectual y social ante los excesos de los partidos políticos, al sistema de patronazgo, exponente de la incompetencia, ineficacia, ineficiencia, predominio de la lealtad partidista sobre el interés general y corrupción; el acceso por mérito en condiciones de igualdad, como represalia a las graves consecuencias del patronazgo, surgió para procurar seguridad jurídica y confianza a fin de promover eficiencia en el mercado.

Lógicamente, una Función Pública en la que se encuentran los mejores al servicio de la ciudadanía, seleccionados por un proceso selectivo de méritos, asegurará una buena administración. Así lo determina Lapuente (2010), quien apoyándose del estudio realizado por Dahlström, Lapuente y Teorell en el año 2009, denominado “Bureaucracy, Politics and Corruption. The Quality of Government Institute Working Papers Series” cuyo fin fue contrastar los efectos de la burocracia profesional como medio para evitar la corrupción,

concluye que la burocracia meritocrática profesionalizada no politizada contribuye con la calidad de gobierno en democracias avanzadas, donde los empleados públicos son reclutados de forma meritocrática, ya que presentan niveles de corrupción significativamente menores que los países con administraciones menos profesionalizadas. Señala, entre otros aspectos, que una buena administración pública y, en general, una “calidad de gobierno”, constituye el eje central para explicar el éxito o fracaso de una sociedad en cualquier tipo de dimensión. Lo expuesto por Lapuente se demuestra en la Figura 1.

**Figura 1**

*“Burocracia Profesional” y control de la Corrupción*



*Nota:* Tomado de “El sistema de mérito como garantía de estabilidad y eficacia en las sociedades democráticas avanzadas”, por V. Lapuente, 2010. DA. Revista Documentación Administrativa. Instituto Nacional de la Administración Pública, INAP, p. 126. Recuperado a partir de <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/9667/9733>

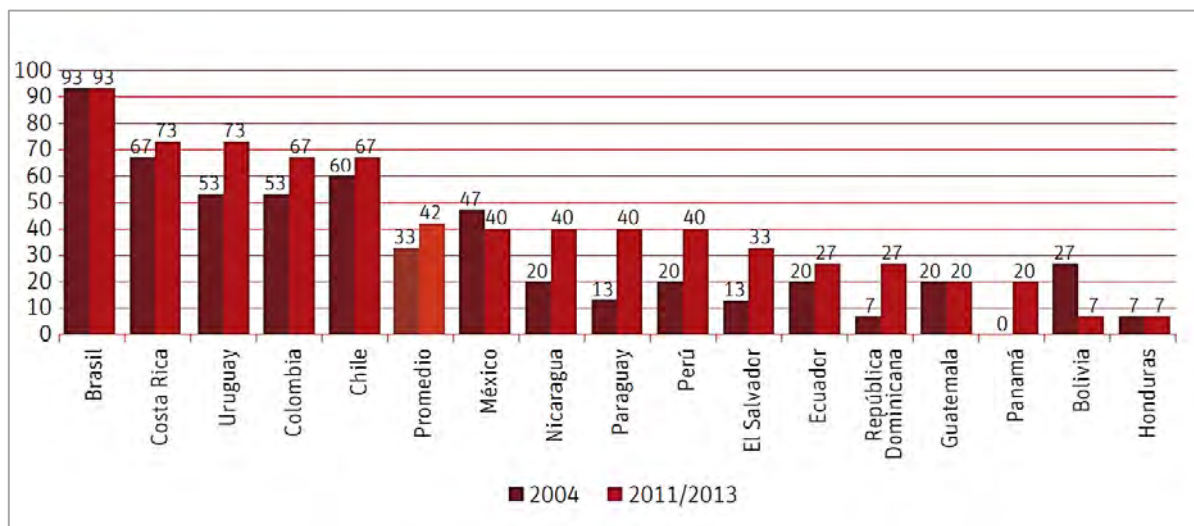
En suma, de acuerdo con el investigador Lapuente (2010), la calidad de gobierno y buena administración con control de corrupción es un efecto inmediato de una burocracia

profesionalizada, como Nueva Zelanda, Noruega o Suecia, donde los servidores públicos ingresan a la administración a través de una selección meritocrática. La finalidad última de procurar la calidad de gobierno es lograr el bienestar de los ciudadanos de un país.

Para finalizar este apartado, es menester transmitir los resultados obtenidos por el Banco Interamericano del Desarrollo, en relación al mérito, en el cual se precisa que el promedio del índice del mérito en la región latinoamericana ascendió en un puntaje de 33 a 42, respecto del cual, se observa que Perú al año 2013 se ocupa por debajo del promedio.

**Figura 2**

*Puntaje del Índice de Mérito, 2004-2011/2013*



*Nota:* Tomado de “Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)”, por Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2014.

### **9.5. La desnaturalización, una manifestación del Principio de primacía de la realidad, frente al Principio de Acceso justo a la Función Pública.**

En este título se abordan los resultados y discusión, correspondientes al quinto objetivo específico de la investigación que fue planteado de la siguiente forma:

|                            |   |
|----------------------------|---|
| Quinto problema específico | ¿Cómo se da la desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública de los regímenes generales con carrera?          |
| Quinto objetivo específico | Describir cómo se da la desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública de los regímenes generales con carrera. |

#### **Resultados del análisis de sentencias**

Para este fin se ha recurrido a la práctica judicial, analizando sentencias judiciales que se subsumen en el objeto de la investigación, a través de las fichas de análisis de sentencia, de acuerdo con la lista proporcionada por la Oficina de Estadística de la Corte Superior de Justicia de Cusco, se revisaron sentencias emitidas durante los años 2019 y 2020 por el Segundo Juzgado de Trabajo Especializado en lo Contencioso Administrativo y por el Tercer Juzgado de Trabajo Especializado en lo Contencioso Administrativo, habiéndose obtenido 77 casos y 43 casos respectivamente. Es decir, un total de 120 sentencias que calzan con el objeto de investigación, de las cuales, en 62 se emitió fallo declarando fundada la demanda, en 13 fundada en parte la demanda, 39 infundada la demanda y 6 improcedente la demanda. Es decir, son 75 sentencias que disponen la reposición judicial, de las cuales se tomó una muestra permitida de 4 sentencias (dos de cada órgano jurisdiccional) cuyos fallos alcanzaron la calidad de cosa juzgada, ello con el fin de transcribir la fundamentación emitida en ellas. El resultado del análisis efectuado sobre ellas se reporta en la tabla 11.

**Tabla 11**

*Resultado del análisis de sentencias judiciales (Quinto objetivo específico)*

| Categorías                 |                              | Desnaturalización del Contrato Temporal en la Función Pública (C2)  |  |
|----------------------------|------------------------------|---|--|
|                            |                              | Desnaturalización del contrato temporal   |  |
| Órgano jurisdiccional      | Nº de expediente             | Resultado   |  |
| Segundo Juzgado de Trabajo | 1. 400-2017-0-1001-JR-LA-02  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se determina que el contrato se desnaturalizó porque en atención al principio de <b>PRIMACÍA DE LA REALIDAD</b>, las labores son permanentes. Entonces, procede con la aplicación de la protección establecida por la <b>LEY N° 24041</b> y la <b>JURISPRUDENCIA VINCULANTE</b> como la Casación 1308-2016 Del Santa y otros, a fin de no considerar exigible el ingreso por concurso público.</li> <li>- No se discute si la parte actora ingresó o no por concurso público a la Función Pública, consecuentemente, se dispone la reposición.</li> <li>- Las figuras contractuales fraudulentas son: “Contrato para obra o actividad determinada”, otros “Contrato para Obra”, “Contratos para funciones temporales”, “Contrato para Proyecto de Inversión”, “Contrato de Prestación de Servicios de Naturaleza Temporal”, designaciones por Resoluciones Directorales efectuadas por la entidad demandada, y “Contratos temporales por Suplencia”.</li> <li>- Los fallos declaran fundada la demanda de reposición en cargos de la Función Pública permanente, inherentes a la carrera administrativa.</li> <li>- En las sentencias del Tercer Juzgado se dispone, además, determinar la responsabilidad funcional de los responsables de la contratación indebida de la demandante</li> </ul> |  |
|                            | 2. 2475-2017-0-1001-JR-LA-02 |   |  |
| Tercer Juzgado de Trabajo  | 3. 597-2019-0-1001-JR-LA-03  |   |  |
|                            | 4. 718-2019-0-1001-JR-LA-03  |   |  |

### **Análisis y discusión**

Un primer aspecto de las sentencias revisadas es que, en gran parte, la parte demandante sustenta su pretensión alegando la contratación temporal que deviene en desnaturalizada, haciendo referencia a la suscripción de contratos de carácter temporal para funciones de carácter permanente. En algunos casos, las partes no adjuntan los contratos, pero otros medios probatorios como boletas, informes, o memorándums son valorados por el juez para emitir su decisión.

La fundamentación vertida en las sentencias revisadas se basa estrictamente en analizar los medios probatorios aportados por las partes para evaluar si la parte demandante (*trabajador*) se encuentra o no dentro del ámbito de protección de la Ley N° 24041. Para ello analizan qué tipo de contratación se efectuó o si medió o no contrato, si el actor realizaba o no labores de naturaleza permanente; si se determina que fueron labores de naturaleza permanente, en aplicación del principio de primacía de la realidad aplicada por el juez los contratos temporales que se hubiesen suscrito entre ambas partes devienen en desnaturalizados o las resoluciones directorales en nulas, de ser el caso, la existencia de una relación laboral permanente entre las partes. Se debe descartar que el demandante se encuentra en la exclusión prevista en el artículo 2° de la Ley N° 24041, esto es, en resumen, si las actividades del actor tienen una condición de temporalidad o que se traten de funciones políticas o de confianza, en cuyo caso no corresponderá el amparo de dicha ley.

En caso se determine que el actor efectuaba labores de carácter permanente por efecto del principio de primacía de la realidad, se procede a analizar si cumple o no con el año continuo superior a un año inmediatamente anterior al cese alegado como despido arbitrario. Si en caso existen interrupciones para poder contabilizar el tiempo referido aplican la Casación N° 005807-2009-JUNIN, establecida como precedente judicial vinculante, a través de la cual se dice que las breves interrupciones no afectan la continuidad de los servicios si fueron promovidas por la entidad pública empleadora a fin de desconocer el derecho a la protección frente al despido, que le brinda la Ley N° 24041.

Así construido, proceden a analizar si se efectuó o no un cese arbitrario, para finalmente sustentar que la reposición o reincorporación decidida se basa en la protección prevista en el artículo 1° de la Ley N° 24041, misma que no implica el ingreso del trabajador repuesto a la

carrera administrativa, sino que solo se le garantiza la protección contra el despido arbitrario, tal como lo establece la Casación N° 1308-2016 cuya cita se efectúa en varias sentencias.

La desnaturalización es una manifestación del Principio de Primacía de la Realidad postulado por el Derecho Laboral, por el que se sostiene que tan solo con la acreditación de la existencia de una relación de trabajo en la que exista subordinación, se presume una relación laboral a tiempo indeterminado del régimen laboral de la actividad privada, D. Leg. N° 728; por tanto, se entiende sujeta al fuero del Derecho Laboral. La jurisprudencia tradicional ha sostenido reiteradamente, dicho criterio en interpretación y aplicación del Art. 4 de la LPCL, precepto que perfectamente es aplicable para garantizar los derechos que derivan de una relación laboral indeterminada, como los beneficios sociales o la protección contra el despido arbitrario en las relaciones laborales del sector privado.

Como se ha expuesto, debido a múltiples factores, diversas entidades públicas han optado por usar el régimen laboral privado del D. Leg. N° 728 (LPCL) para sus relaciones funcionariales, con clara ausencia de una carrera administrativa, este hecho ha generado que el operador judicial perciba que la aplicación del principio de primacía de la realidad deba hacerse sin distinción alguna tanto para los empleadores del sector privado como para el Estado en su rol de empleador, situación que fue objeto de pronunciamiento también del precedente vinculante Huatuco, sentencia que a través de sus fundamentos revaloriza por primera vez el derecho de Acceso a la Función Pública.

La aplicación del principio de la primacía de la realidad en la Función Pública para las entidades de la Administración Pública que tienen como régimen aplicable el del D. Leg. N° 728, es un hecho que no es discutido por esta investigación; sin embargo, lo precisado en párrafos precedentes es de necesaria mención ya que permite ver -como antesala a lo que se



quiere determinar- la influencia de la aplicación del principio de la primacía de la realidad en la Función Pública.

En lo que corresponde a esta investigación, conforme se ha expuesto en el desarrollo teórico, la aplicación del principio de primacía de la realidad viene siendo aplicado aun para casos que se presentan en el régimen de carrera de exclusiva naturaleza pública D. Leg. N° 276 sin considerar el principio – derecho de acceso justo a la Función Pública, muestra de ello es la sentencia casatoria emitida en el Exp. 1308-2016 que establece como precedente vinculante disponer la reposición del servidor público ante la desnaturalización de su contrato temporal, pero sin observar si aquel ingresó a una plaza pública mediante concurso público en condiciones de igualdad y mérito. Es en atención a este precedente que los juzgados de inferior instancia se han visto obligados a aplicar dicho criterio. Pues, en la práctica judicial se considera desnaturalizado un contrato temporal de trabajo cuando en los hechos el trabajador fue contratado para realizar labores de naturaleza permanente y por tanto al habersele cesado sin efectuar el procedimiento debido y sin haber alegado causa alguna de su despido más que sustentar la finalización del contrato de trabajo, el despido deviene en arbitrario y por tanto, en aplicación de la Ley N° 24041, se dispone su reposición sin considerar si dicho servidor ingresó legal y formalmente o no a la entidad, es decir si ingresó mediante un concurso público de méritos en condiciones de igualdad, mérito y publicidad.

Estando a la casuística revisada, la desnaturalización del contrato temporal en el régimen 276 se da generalmente por la aplicación indebida de la figura contractual a las relaciones y funciones de carácter permanente en la entidad pública, que finalmente devienen en fraude a lo que sucede en los hechos. Asimismo, cuando la pretensión del demandante consiste únicamente en la desnaturalización de su contrato para la declaración de una relación de carácter permanente

con la administración pública, estas no son concedidas, pues en conforme establece el artículo 1 de la Ley N° 24041, solo procede el derecho a la estabilidad permanente cuando haya mediado un despido arbitrario; es decir, no existe la posibilidad ni norma alguna que prevea la declaración de permanencia de un servidor público sin que este acceda por concurso público de méritos en condiciones de igualdad y capacidad a una plaza presupuestada, por lo que debe mediar un cese de la contratación temporal que se viene efectuando entre las partes en el que no se permita el retorno del trabajador para que pueda efectuarse -según la doctrina laboral- como despido arbitrario.

Asimismo, se ha observado que la mayoría de las contrataciones temporales para labores de carácter permanente, resultan siendo al final indebidas, es por ello que, para el juzgador laboral, dicha contratación deviene en desnaturalizada. Y si bien dicho extremo no es objeto de estudio de esta investigación, se debe advertir que parte de los funcionarios encargados de contratación de personal en la Administración Pública realizar las debidas gestiones para no incurrir en posteriores declaraciones de desnaturalización de contrato de trabajo y por ende la reposición en aplicación de la Ley N° 24041.

Si bien el artículo 38 del reglamento del Régimen 276, Decreto Supremo N° 005-90-PCM, tantas veces utilizado por las entidades demandadas para sustentar su contratación temporal, efectivamente prevé una contratación a plazo determinado; sin embargo, dicha contratación debe efectuarse solo respecto a actividades de carácter temporal o accidental, es por ello que en estos casos la contratación no requiere necesariamente concurso público, porque al terminar dicha contratación la relación contractual concluye al término del mismo. Empero dicha figura no puede ser mal usada tal cual una fachada que dice ser algo, pero en los hechos es otra, no se puede usar un contrato de “obra” para labores de oficina, ello constituye una

simulación que deviene en fraude y por ende en la desnaturalización del contrato que sin duda hace merecedor a la víctima de una reparación. En caso de determinarse fraude en la contratación debiera efectuarse las investigaciones correspondientes a fin de sancionar a los funcionarios que incurrieron en tal responsabilidad.

Asimismo, se observa que tanto la Casación 1308-2016 y las sentencias analizadas hacen una distinción poco justificada del acceso a la Función Pública y el acceso a la Carrera Administrativa cuando en realidad son lo mismo, pues la única diferencia es de género a especie. El acceso a la Función Pública en condiciones de igualdad y mérito no se reduce al acceso a la Carrera Administrativa, pues es justamente solo a través de un concurso público de méritos y en condiciones de igualdad que un ciudadano puede acceder a la estabilidad en el empleo de la Función Pública, dicho de otro modo, el derecho a la permanencia en determinado cargo público sino hasta un cese fundamentado y legal. El acceso justo a la Función Pública no está diseñado solo para las plazas de la carrera administrativa; de ahí que resulta innecesaria dicha distinción forzada con la finalidad de aplicar la disposición contenida en el artículo 1 de la Ley N° 24041.

Un aspecto evidentemente agravante a lo previamente expuesto, es que no solo se omite analizar si el demandante ingreso o no regularmente a la Administración, sino que los cargos a los que son repuestos los demandantes son cargos de la Función Pública que incumben la carrera administrativa, tales como: Técnico Administrativo en las Oficinas de la Secretaria General del Gobierno Regional Cusco, categoría Técnico A; Jefe de Participación Ciudadana y Comunal de la Gerencia de Desarrollo Humano; Asistente en Promoción Social, en la Sub-Gerencia de Comunidades Andina y Amazónicas de la Gerencia Regional de Desarrollo Social del Gobierno Regional Cusco, categoría profesional E; o, Jefe de la Unidad de Recaudación Tributaria. Lo que son duda atenta no solo con el derecho Acceso justo a la Función Pública que tienen otros

ciudadanos de acceder en las mismas condiciones a los referidos puestos, sino que además afecta la normal dotación y cubrimiento de plazas en el Sistema de Gestión de Recursos Humanos.

Si bien, algunas sentencias disponen determinar la responsabilidad de los funcionarios que incurrieron en la contratación indebida, es seguro que ello queda en letra muerta, pues no se observa disminución alguna de las contrataciones fraudulentas. Sin embargo, la disposición judicial en este aspecto nos habilita a pensar y asumir que lógica y racionalmente el que fue contratado (demandante) también incurrió en la contratación indebida, pues conocía el fondo de la contratación que se efectuó con él y el móvil de su contratación ajeno a una selección pública y transparente en la que estuvo ausente la participación de otros ciudadanos a fin de asegurar la igualdad de oportunidades. Este aspecto de la sentencia es muy importante, pues no se desconoce la contratación indebida que se efectuó en favor de la demandante.

Finalmente, con relación al régimen de la LSC, no se prevé tal posibilidad, ya que la Ley N° 24041 es solo aplicable para casos del régimen 276. Además que la LSC prevé claramente en su artículo 84, respecto a la contratación temporal, que es excepcional y que en casos de incremento extraordinario y temporal de actividades la contratación debe estar debidamente justificada, asimismo, de manera relevante, establece que los contratos no pueden tener un plazo mayor a nueve meses, pueden renovarse por una sola vez antes de su vencimiento hasta por un periodo de tres meses, plazos tras los cuales, los contratos concluyen de pleno derecho y son nulos los actos en contrario, finalmente el personal contratado bajo dicha modalidad no pertenece al Servicio Civil de Carrera.

## 9.6. El efecto de las reposiciones judiciales en el derecho de acceso justo a la Función Pública.

En este título se abordan los resultados y discusión, correspondientes al sexto objetivo específico de la investigación que fue planteado de la siguiente forma:

|                           |  |
|---------------------------|--|
| Sexto problema específico | ¿Cuál es el efecto de las reposiciones judiciales en el derecho de acceso justo a la Función Pública?            |
| Sexto objetivo específico | Identificar cuál es el efecto de las reposiciones judiciales en el derecho de acceso justo a la Función Pública. |

### Resultado del análisis documental

**Tabla 12**

*Resultado del análisis documental (Sexto objetivo específico)*

|                   |   |
|-------------------|---|
| <b>Documentos</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969), Convención Interamericana contra la Corrupción. (29 de marzo de 1996).</li> <li>- El derecho de la Función Pública y el Servicio Civil. Boyer, J. (2019).</li> <li>- Administración Pública: Una Visión de Estado. Castelazo, J. R. (2010).</li> <li>- Derecho Administrativo 2o. Curso. Martínez, R. I. (2014).</li> <li>- Consideraciones en torno al derecho de igualdad en el acceso a la función pública. Revista de Administración Pública. García-Trevijano, E. (1990).</li> <li>- El sistema de mérito como garantía de estabilidad y eficacia en las sociedades democráticas avanzadas. DA. Revista Documentación Administrativa. Lapuente, V. (2010).</li> <li>- Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Longo, F. (2004).</li> <li>- El derecho fundamental de acceso a la función pública. Martín, J. L. (2006).</li> <li>- El significado del contenido esencial de los derechos fundamentales. Castillo, L. (2014).</li> <li>- La tercera generación de derechos humanos. Pérez, A. E. (2006).</li> <li>- Sentencias que disponen reposición del Segundo y Tercer Juzgado de Trabajo.</li> <li>- Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR. (2019). Análisis de las Sentencias Judiciales que ordenan la reincorporación de servidores de los Gobiernos Regionales.</li> </ul> |
|-------------------|---|

---

|  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Informe N° 1356-2020-ORH/OGA/MPC, que contiene la “Relación del personal repuesto judicial bajo el D. Leg. 276 (indeterminados y medida cautelar) (2020).</li> <li>- Presentación en Power Point del “Recurso Humano MPC” en el “I Seminario de Defensa del Estado: El Decreto de Urgencia N° 16-2020 como herramienta para la defensa del estado frente al colapso económico de las municipalidades por repuestos judiciales” (2020).</li> <li>- Presentación en Power Point, Marco constitucional de los Decretos de Urgencia N° 014 y 016-2020, por la Presidencia Ejecutiva del SERVIR, en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República (2020).</li> </ul> |  |
|--|--|

---

|                   |   |
|-------------------|---|
| <b>Categorías</b> | Desnaturalización del Contrato Temporal en la Función Pública. (C2)<br>Efecto de las reposiciones judiciales en el derecho de Acceso justo a la Función Pública |
|-------------------|---|

---

|                   |   |
|-------------------|---|
| <b>Resultados</b> | <p>Al ser un derecho fundamental el Acceso justo a la Función Pública tiene un núcleo o parte esencial compuesto por el mérito y la igualdad.</p> <p>Existe una alta cantidad de fallos judiciales que disponen reposiciones judiciales de servidores que no ingresaron por concurso público, sino que ingresan a la Función Pública permanente por reposición ante la desnaturalización de su contrato.</p> <p>Los fallos declaran fundada la demanda de reposición en cargos de la Función Pública permanente, inherentes a la carrera administrativa.</p> <p>Existe una tendencia de los órganos jurisdiccionales, de primera instancia, salas superiores, la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional de amparar las demandas de reincorporación bajo el régimen del D. Leg. N° 276, presentadas por personas vinculadas a las entidades mediante contratos por servicios personales, locación de servicios y contratos temporales.</p> <p>El financiamiento extraordinario para el personal repuesto a la condición de indeterminados genera el incremento de gasto en el presupuesto.</p> |
|-------------------|---|

---

### **Análisis y discusión**

En atención a la información recabada a nivel teórico y los resultados de las sentencias judiciales, así como de la información obtenida del SERVIR y de la Municipalidad Provincial de Cusco, el impacto negativo de las reposiciones judiciales en el Acceso justo a la Función Pública y en la Administración Pública es evidente. Para mejor entendimiento, se abordarán subtemas en atención a los resultados obtenidos.

### ***9.6.1. La vulneración del derecho fundamental de Acceso justo a la Función Pública***

Se dice que un derecho fundamental aquel que está recogido y amparado por la ley fundamental de un Estado; es decir, son la base y el fundamento del Estado recogidos positivamente en la Constitución. En conjunto constituyen el aspecto más importante de todo ordenamiento jurídico positivo democrático, son los valores básicos del orden constitucional (Pérez, 2006). El denominado hasta aquí derecho de Acceso justo a la Función Pública constituye pues -sin duda alguna- un derecho fundamental, conforme así fue expuesto en el capítulo VIII de esta investigación.

Como todo derecho fundamental, éste tiene un núcleo duro, un contenido esencial que debe ser garantizado en su ejercicio, el cual no puede ser disturbado por el legislador, en cambio el contenido no esencial es aquel espacio permitido de modificaciones, así fue expuesto por el Tribunal Constitucional reiteradamente en su sentencias emitidas al respecto; sin embargo, según Castillo (2014), el contenido esencial es todo el contenido constitucional del derecho fundamental. De alguno u otro modo, conforme a lo desarrollado hasta aquí, es claro que la igualdad y el mérito constituyen el contenido trascendental del derecho fundamental de Acceso a la Función Pública, son los fundamentos básicos y necesarios de su adecuado ejercicio. Este contenido esencial no puede ser ultimado por disposiciones que vulneren la garantía de su vigencia y ejercicio. Este fundamento también es postulado por Boyer (2019) al señalar:

En este contexto, cobra sentido que los principios del mérito e igualdad de oportunidades se adscriban al contenido esencial del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos y que el legislador deba observar en su configuración. Y es que el derecho de acceso a los cargos públicos no es un mandato para que toda persona acceda al Estado, sino un mandato para que dicho acceso se produzca bajo reglas que garanticen la

igualdad de oportunidades -como son los concursos públicos- y al mismo tiempo, promuevan y garanticen la permanencia del servidor en dichos cargos. Solo si acceden y permanecen los servidores públicos más idóneos se permitirá, a su vez, contar con servicios públicos de calidad. (p.16)

Si el acceso a la Función Pública en condiciones de igualdad y mérito es, a más de un principio, un derecho fundamental de consagración internacional, base de toda sociedad democrática y políticamente organizada a fin de garantizar el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad de oportunidades, de manera que no se puede ingresar a la Administración Pública de otro modo que no sea mediante un concurso público de méritos en condiciones de igualdad y -además- a una plaza debidamente presupuestada; lo contrario significa una vulneración al contenido esencial del derecho en estudio.

Asimismo, la finalidad del acceso a la Función Pública en condiciones de igualdad no se reduce a un determinado grupo de personas ni a un determinado régimen de empleo, pues el sistema de Función Pública constituye un todo en su concepción. El sistema de Función Pública o Servicio Civil garantiza no solo una sociedad democrática, sino una adecuada gestión del personal que presta servicios al Estado con la finalidad de concretizar el fin mayor de brindar un servicio de administración con calidad óptima de gobierno. En tal virtud, el ingreso de un servidor a la Función Pública con acreencia de estabilidad en donde no observe el principio-derecho de Acceso justo a la Función Pública, como lo es en el presente caso mediante reposiciones judiciales, vulnera el contenido su contenido esencial.



**9.6.2. Análisis del contexto de las reposiciones judiciales amparadas en atención a la Ley N° 24041**

En este apartado se presentan los resultados del trabajo de campo efectuado en las sentencias emitidas por el Segundo y el Tercer Juzgado de Trabajo Especializado en lo Contencioso Administrativo, pero orientados en los índices de reposiciones judiciales dispuestas en las mismas y el estado de su predictibilidad jurídica.

Como se refirió previamente, de las 120 sentencias revisadas, en 62 se emitió fallo declarando fundada la demanda, en 13 fundada en parte la demanda, 39 infundada la demanda y 6 improcedente la demanda. Consecuentemente, las sentencias cuyo fallo declara fundada y fundada en parte la demanda (75) son las que disponen la reposición de la parte actora a la entidad demandada, de las cuales solo cuatro fueron revocadas en segunda instancia a declarar infundada la demanda, por lo tanto, hacen un total de 71. De otro lado, respecto a las sentencias cuyo fallo declararon infundada la demanda, en segunda instancia 11 fueron revocadas disponiendo la reposición de la parte actora. En suma, de los procesos revisados (120 sentencias), 82 disponen la reposición de la parte actora, esto es, el 68% del total, cantidad que supone la mayoría frente a los fallos que declararon infundada o improcedente la demanda.

**Tabla 13**

*Fallos de sentencias que disponen reposición mediante la Ley N° 24041*

| <b>Fallo</b>           | <b>Disposición de Reposición</b> | <b>Porcentaje</b> |
|------------------------|----------------------------------|-------------------|
| Disponen reposición    | 82                               | 68%               |
| No disponen reposición | 38                               | 32%               |
| <b>Total</b>           | <b>120</b>                       | <b>100%</b>       |

Asimismo, a modo apreciación accesorio, se ha observado que, en atención a la frecuencia de resolución de casos, en conjunto, los fallos emitidos en los procesos de reposición

entre los años 2019 y 2020 han alcanzado su mayor número en enero de 2020, antes de la emisión del D.U N° 016-2020 (23 de enero de 2020). Luego de dicha fecha la emisión de fallos en los procesos de reposición disminuyó drásticamente en comparación a los años anteriores, pues según la información brindada por dichos órganos jurisdiccionales, con la emisión del D.U N° 016-2020, o bien se emitieron autos de improcedencia, autos de inadmisibilidad concediendo plazo para adecuación de la demandada, o autos relevantes que disponían la conclusión del proceso, al haberse dispuesto la derogación de la Ley N° 24041 a partir del 24 de enero de 2020. Esto se puede verificar plenamente del reporte de fallos judiciales, instrumento de recolección de información adjuntado como anexo.

Conforme a lo analizado, se puede afirmar que los resultados son similares a los obtenidos por la Autoridad Nacional del Servicio Civil en el año 2019, cuando analizó sentencias judiciales que ordenan la reincorporación de servidores en los Gobiernos Regionales, a fin de conocer si el cumplimiento de dichos mandatos genera algún impacto para el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH). Para ello obtuvo información de los procesos judiciales a los diversos Gobiernos Regionales con un muestreo de 372 casos de reincorporación judicial correspondientes a los Gobiernos Regionales a nivel nacional, del cual se advirtió que en 244 casos se declaró fundada la demanda en primera instancia, ordenándose la reposición de los demandantes, en 79 casos se declaró infundada, en 20 casos se declaró improcedente la demanda y en 29 casos no se tuvo información sobre el sentido de la sentencia de primera instancia, haciendo el seguimiento de los mismos en segunda instancia y en casación, así como del muestreo de los procesos seguidos ante el Tribunal Constitucional, reportó una tendencia de los órganos jurisdiccionales, de primera instancia, salas superiores, la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional de amparar las demandas de reincorporación bajo el

régimen 276, presentadas por personas vinculadas a las entidades mediante contratos por servicios personales, locación de servicios, contratos temporales, así como personal sujeto al RECAS (2019).

### ***9.6.3. Incidencia de las reposiciones judiciales en la Administración de Personal***

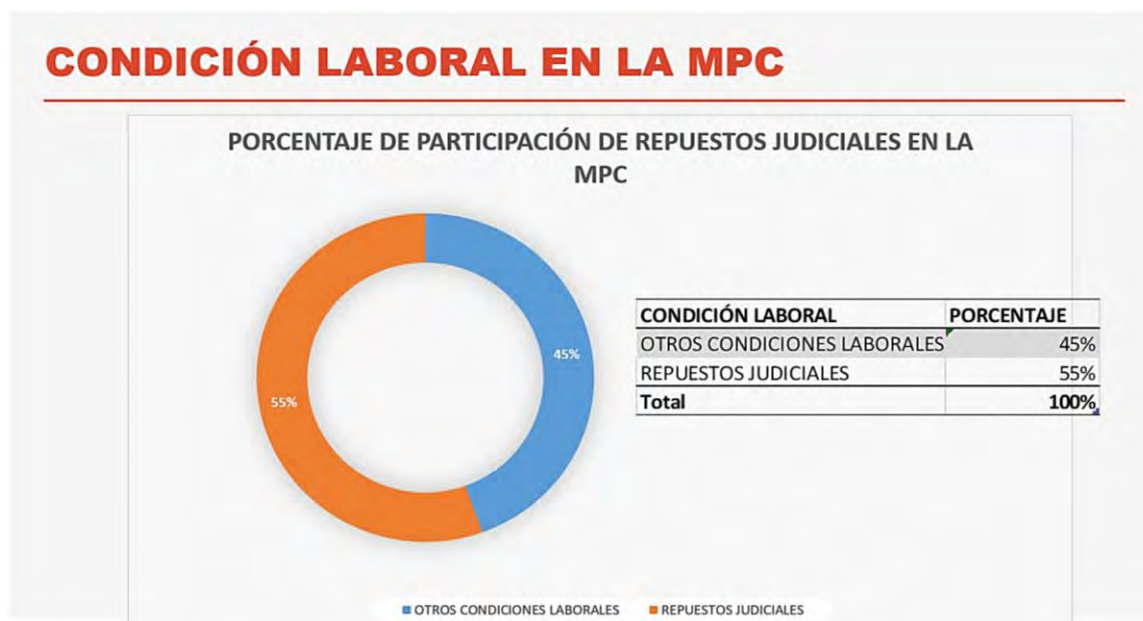
Para evaluar la incidencia de las reposiciones judiciales en la Administración se ha tomado como referencia a la Municipalidad Provincial de Cusco, para analizar cuál es el impacto tienen las reposiciones judiciales en la gestión de personal. Para lo cual se solicitó la lista de los servidores que cuya permanencia obedece a las reposiciones judiciales (repuestos judiciales) bajo el régimen 276 en relación al total de personal, así como la plaza en la que fueron repuestos en dicho régimen, los perfiles de las plazas y el perfil del personal repuesto respecto a cada plaza, a fin de poder efectuar un análisis más elaborado; sin embargo, dicha entidad haciendo caso omiso al detalle de la información solicitada solo cumplió con brindar la cantidad del personal repuesto judicialmente y el área u oficina a las que fueron repuestos, sin detallar el perfil de la plaza asignada a la que fueron repuestos y el perfil del personal repuesto, pese a haberse solicitado nuevamente dicha entidad se limitó a brindar la misma respuesta genérica.

De la información obtenida en el Informe N° 1356-2020-ORH/OGA/MPC, que contiene la “Relación del personal repuesto judicial bajo el D. Leg. 276 (indeterminados y medida cautelar)”, se tiene que, al 3 de noviembre de 2020, la cantidad de personal repuesto judicialmente a la Municipalidad Provincial de Cusco bajo el régimen 276 hace un total de 233, donde 200 personas que adquirieron la condición de servidores permanentes y 33 tienen la condición de repuestos judiciales por medida cautelar; la relación de este personal se adjunta como anexo de medios de verificación del presente trabajo.

Pese a la limitación antes referida, también se tuvo alcance a la información necesaria de la referida institución por medio de una presentación denominada “Recurso Humano - MPC” (24 de julio de 2020), efectuada con ocasión del evento denominado “I Seminario de Defensa del Estado: El Decreto de Urgencia N° 16-2020 como herramienta para la defensa del estado frente al colapso económico de las municipalidades por repuestos judiciales”, organizado por la Procuraduría Pública Municipal de la Municipalidad Provincial de Cusco. Conforme a la información de dicha entidad el 55% del personal son servidores que adquirieron su permanencia mediante reposiciones judiciales.

### Figura 3

*Condición laboral de los servidores de la Municipalidad Provincial de Cusco*

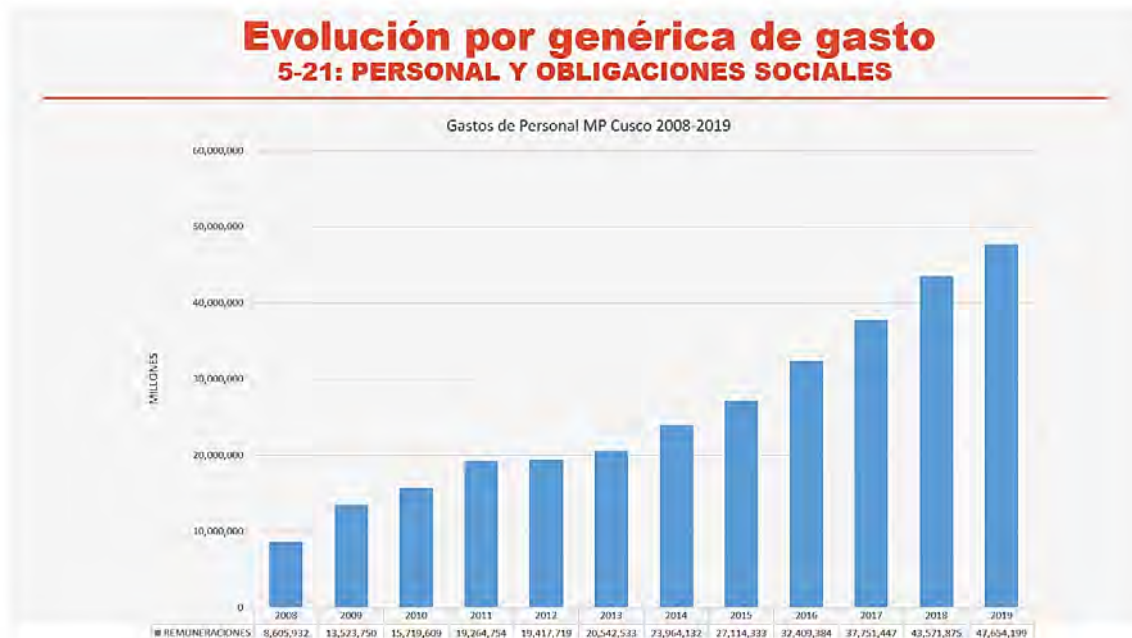


*Nota:* Tomado de “Recurso Humano - MPC”, por la Municipalidad Provincial del Cusco, en el *I Seminario de Defensa del Estado: El Decreto de Urgencia N° 16-2020 como herramienta para la defensa del Estado frente al colapso económico de las municipalidades por repuestos judiciales*, (24 de julio de 2020). Procuraduría Pública Municipal de la Municipalidad Provincial del Cusco.

Asimismo, en relación directa a lo anterior, es importante destacar la evolución presupuestal, que a través de los años ha demandado los gastos de personal y de obligaciones sociales en la Municipalidad Provincial de Cusco y que año a año viene incrementándose.

**Figura 4**

*Evolución de los gastos de personal en la Municipalidad Provincial de Cusco*

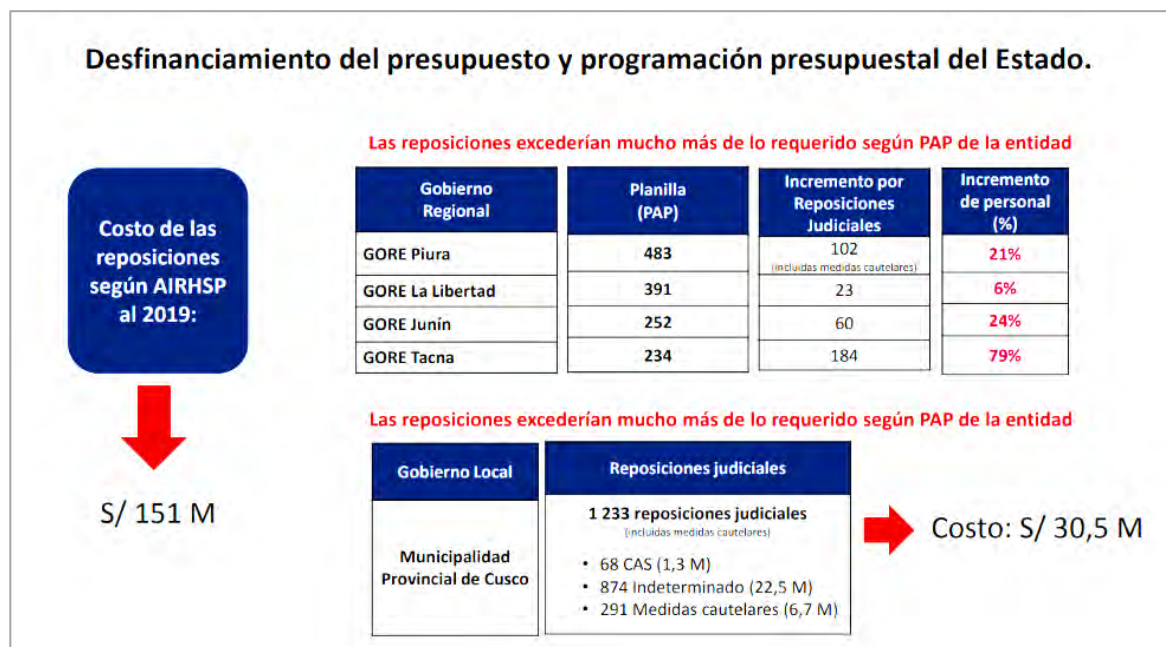


*Nota:* Tomado de “Recurso Humano - MPC”, por la Municipalidad Provincial del Cusco, en el *I Seminario de Defensa del Estado: El Decreto de Urgencia N° 16-2020 como herramienta para la defensa del Estado frente al colapso económico de las municipalidades por repuestos judiciales*, (24 de julio de 2020). Procuraduría Pública Municipal de la Municipalidad Provincial del Cusco.

Asimismo, dicha información y la de los Gobiernos Regionales de Piura, La Libertad, Junín y Tacna, fue tomada por la Presidencia Ejecutiva del SERVIR mediante una presentación denominada “Marco constitucional de los Decretos de Urgencia N° 014 y 016-2020” (13 de octubre de 2020), a fin de efectuar la sustentación del objeto y la validez de dicha normativa ante la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República. A continuación, se refleja el reporte de gastos que ocasionan las reposiciones judiciales, conforme a la presentación efectuada por dicha entidad. Gastos que según el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), ascendieron a 151 millones de Soles para el año 2019.

**Figura 5**

*Gastos de las reposiciones judiciales - SERVIR*



*Nota:* Tomado de “Marco constitucional de los Decretos de Urgencia N° 014 y 016-2020”, por la Presidencia Ejecutiva del SERVIR, en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República (13 de octubre de 2020), SERVIR.

Como es de verse, los resultados a nivel judicial definitivamente tienen un impacto negativo en la Administración Pública, ello se refleja el incremento de gastos en la gestión de personal del Estado respecto a personal repuesto judicialmente en plazas no presupuestadas. Es claro que la reposición judicial en casos donde media la desnaturalización de contratos temporales, además de contravenir con el principio-derecho de Acceso justo a la Función Pública que a su vez supone la vulneración de la carrera pública y -por ende- la buena administración en la gestión de personal, implica el incremento de gastos que el Estado debe efectuar para dar cumplimiento a las disposiciones judiciales de reposición laboral.

Churata (2016) concluyó del mismo modo, en este extremo, en su investigación efectuada respecto a la Municipalidad Distrital de Wanchaq, afirmando que el presupuesto

inicial del ejercicio 2015 en dicha municipalidad se incrementó en 65.91% debido a las reposiciones judiciales producidas en el periodo 2011- 2015, además que dichas disposiciones judiciales le obligan a la municipalidad a aplicar irregularmente del marco normativo en la formulación del presupuesto, lo que genera ineficiencia en la ejecución del presupuesto ya que comprometen el presupuesto institucional para gasto corriente en 13.03% y para gasto de capital en un 37.40%.

### **9.7. La tutela resarcitoria como una tutela adecuada contra despido arbitrario ante la desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública de los regímenes generales con carrera.**

En atención a los resultados que preceden, en este título se aborda el análisis deductivo de aquellos, además de añadir resultados de derecho comparado, correspondiente al objetivo principal de la investigación planteado de la siguiente forma:

|                  |  |
|------------------|--|
| Problema General | ¿Cuál es la tutela adecuada frente al despido arbitrario por desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública de los regímenes generales con carrera? |
| Objetivo General | Proponer la tutela adecuada frente al despido arbitrario por desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública de los regímenes generales con carrera. |

### **Análisis deductivo de los resultados específicos**

**Tabla 14**

*Síntesis de los resultados específicos*

| <b>Unidad temática de análisis</b>               | <b>Resultado</b>               | <b>Síntesis</b>   |
|--|--------------------------------|---|
| Tutela adecuada frente al despido arbitrario por | Resultado Específico 1 (O.E.1) | La Constitución Política del Perú vigente prevé un sistema de estabilidad laboral relativa propia. Es decir, de |

|   |                                |  |
|---|--------------------------------|--|
| desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública |                                | configuración legal, entre la indemnización y la reposición.   |
|   | Resultado Específico 2 (O.E.2) | La estabilidad laboral es distinta en el derecho laboral del empleo privado y en la Función Pública, en cuanto a su origen, transcurso histórico y sus fundamentos.  |
|   | Resultado Específico 3 (O.E.3) | La estabilidad en la Función Pública de carrera se adquiere necesariamente tras un concurso público democrático de méritos abierto a todos los ciudadanos aptos.   |
|   | Resultado Específico 4 (O.E.4) | Un acceso justo a la Función Pública se garantiza a través de los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como de publicidad.  |
|   | Resultado Específico 5 (O.E.5) | La desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública se da por la aplicación indebida de la figura contractual de contratación temporal para labores eventuales en labores permanentes que corresponden a la Función Pública permanente o a la Carrera Pública.  |
|   | Resultado Específico 6 (O.E.6) | Las reposiciones judiciales vulneran el derecho fundamental de acceso a la Función Pública que tienen los ciudadanos, la alta cantidad de las reposiciones judiciales tiene efecto negativo en la administración de personal y genera el incremento de gasto de presupuesto. |

### Resultado del análisis de transcurso normativo

En la tabla 15 se reportan los resultados del análisis de transcurso normativo respecto a la tutela contra el despido arbitrario por desnaturalización del contrato temporal en la Función pública, único supuesto contemplado para el régimen 276.

**Tabla 15**

*Resultado del análisis de transcurso normativo*

| Ley/Precedente | Publicación | Tipo de reparación   | Resultado  |
|----------------|-------------|--|--|
| Ley 24041      | 28/12/1984  | Reposición - Estabilidad de salida absoluta (No desconoce ni deroga el principio de Acceso justo a la Función Pública) | La estabilidad de salida que la Ley 24041 previó desde 1984 para los servidores contratados temporalmente para labores de naturaleza permanente en el régimen 276 fue la reposición (estabilidad de salida absoluta), pero no se eximió a dichos servidores de ingresar a prestar servicios mediante concurso público de méritos. Con la |



|                              |            |   |   |
|------------------------------|------------|---|---|
| Casación 1308-2016 Del Santa | 19/12/2017 | Reposición - Estabilidad de salida absoluta (Desconoce ni deroga el principio de Acceso justo a la Función Pública)   | interpretación emitida por la Corte Suprema de Justicia, establecida como precedente vinculante en la Casación 1308-2016 Del Santa, se desconoce el requerimiento de ingresar por concurso público para prestar labores de naturaleza permanente a través de contratos temporales previsto para el régimen 276 a través de su Reglamento. A través del D.U 016 -  |
| Decreto de Urgencia 016-2020 | 23/01/2020 | 1. Reposición solo si accedió por concurso público y otras reglas.<br>2. Indemnización – Estabilidad de salida relativa, si no accedió por concurso público. (Reconoce el principio de Acceso justo a la Función Pública) | 2020 se intentó dar una solución previendo la reposición ante la acreditación de ciertas reglas como la de ingresar por concurso público de méritos en una plaza presupuestada, de naturaleza permanente y vacante, de duración indeterminada, y en caso estos no se acreditaran correspondería la indemnización. Sin embargo, mediante Ley 31115, se derogó dicha disposición y se restituyó la Ley 24041, con lo que a su vez se restituye los precedentes emitidos en atención a su interpretación, como la Casación 1308-2016 Del Santa. Es decir, actualmente se prevé una estabilidad de salida absoluta sin la necesidad de haber ingresado mediante concurso público de méritos a la Función Pública. |
| Ley 31115                    | 23/01/2021 | Reposición - Estabilidad de salida absoluta   |   |

## Análisis y discusión

Conforme a lo desarrollado hasta aquí, es claro que estamos ante un conflicto entre el derecho de Protección adecuada contra el Despido Arbitrario y el derecho-principio de Acceso justo a la Función Pública, traducido en la reparación idónea para los casos en que se alega despido arbitrario al término del vínculo contractual temporal sostenido entre un prestador de servicios y el Estado, por haberse este desnaturalizado a la vista del juzgador laboral. Esto es, si corresponde una indemnización o la reposición.

Estando a lo abundantemente desarrollado, es de advertirse claramente que la tutela adecuada contra el despido arbitrario ante la desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública de los regímenes generales con carrera es la tutela resarcitoria; es decir, la indemnización.

De la información transmitida de manera objetiva en esta investigación y de los resultados que preceden, se ha demostrado que tanto la indemnización como la reposición son

soluciones válidas ante un despido arbitrario, la indemnización es una tutela constitucional y convencionalmente permitida. De otro lado, el derecho-principio de Acceso justo a la Función Pública es base y fundamento de toda sociedad democrática en donde se busca la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos aptos para ejercer cargos públicos, lo contrario constituye, a más de un acto inmoral, un ingreso a la Administración Pública que vulnera los principios básicos de igualdad y mérito y, por tanto, ilegal. Sin embargo, en la configuración legal de la reparación a otorgarse para el régimen general con carrera del D. Leg. N° 276, a través del artículo 1 de la Ley N° 24041 se ha previsto la reposición, pero no se ha previsto en dicha disposición -ni en otra norma alguna- que para tal fin queda restringido o se deja sin efecto el derecho-principio de Acceso justo a la Función Pública, lo que implica el requerimiento necesario de que el interesado acredite haber ingresado a un concurso público de méritos en condiciones de igualdad, mérito y capacidad.

Pese a los resultados objetivos que derivan en la solución que se propone, no faltaran tesis o posiciones contrarias que pretendan desconocer el derecho-principio de Acceso justo a la Función Pública, tratando de imponer el desorden en nombre del derecho de algunos frente al interés general. Es por ello que, a modo de colofón, se desarrolla lo que sigue en este apartado.

La indemnización no constituye en absoluto la vulneración del contenido esencial del derecho al trabajo, pues el artículo 27 de la Constitución otorga la protección adecuada contra el despido arbitrario, no dispone la estabilidad absoluta de salida (reposición), y de conformidad con lo establecido en el mismo Protocolo Adicional de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, la indemnización está dentro de las opciones a otorgarse ante un eventual despido arbitrario. Así ya lo determinaba Castillo (2005), a fin de determinar el contenido

constitucional del derecho fundamental en atención a la IV Disposición final y transitoria de la Constitución, al determinar que el legislador no incurre inconstitucionalidad ni viola el contenido constitucional del derecho al trabajo cuando se decide por la indemnización como respuesta ante el despido arbitrario, pues es la norma internacional (Protocolo adicional a la Convención americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales) consagra la indemnización como posible respuesta ante el despido. Con la indemnización no se desconoce el derecho a la reparación del trabajador ante un despido arbitrario.

El ejercicio de los derechos fundamentales tiene límites, si bien la reposición como protección contra el despido arbitrario resulta ser más anhelada por el trabajador, en la Función Pública o Servicio Civil, para que el servidor acceda a tal posibilidad debe haber ingresado por concurso público de méritos en condiciones de igualdad, mérito y capacidad, ya que la estabilidad de salida en la Función Pública es inexorablemente dependiente a la estabilidad de entrada.

La distinción de la estabilidad en el empleo entre el empleador privado y el Estado no es una ocurrencia de un pensador improvisado, la distinción no existe solamente porque siempre haya sido así, sino que tiene un fin mayor: el Estado somos todos y cada uno de los ciudadanos que lo componemos, y con ese fundamento es que sus servicios están orientados a satisfacer el interés general.

De igual modo, no es una tarea sumamente difícil el pensar en más distinciones que pueden surgir entre el empleador privado y Estado como empleador, tales como la libertad de contratar libremente que sí la tiene el empleador privado a la hora de celebrar contratos, mientras que el Estado por bases democráticas, de igualdad y de transparencia tiene la obligación de

contratar por medio rígidos procedimientos, a fin de evitar actos de corrupción, lógicamente existen justificadas excepciones de contratación directa. En ese sentido, no se podría pensar, por ejemplo, que el Estado, a través de cualquiera de sus entidades, contrate de manera directa con ciertas empresas de su preferencia obviando los procedimientos de contratación establecidos en la Ley, ello configuraría sin duda un acto de corrupción, como el escandaloso caso famoso de ODEBRECHT. Con ello tiene aún más sentido la exigencia de un concurso público para la contratación de personal al servicio del Estado, pues el Estado no es una dinastía política en donde cada gobernante de turno sorteando y paga favores con los cargos públicos a los ciudadanos de su preferencia o de su afiliación política, y de allí a que esos ciudadanos pretendan quedarse en ese cargo público por el resto de su carrera profesional; el Estado es una organización democrática con base en el principio de igualdad de oportunidades y transparencia. Dicho de otro modo, el empleador privado no tiene la obligación de asegurar la igualdad de oportunidades a los ciudadanos aptos para acceder a determinado puesto de trabajo, el Estado sí. Sin duda el empleador privado en su ejercicio empresarial tiene intereses particulares ajenos a la obligación de asegurar la eficiencia y eficacia en sus servicios con el fin de asegurar el bienestar general que sí la tiene el Estado.

Existen muchas más distinciones entre el empleador privado y el Estado como empleador que cierta doctrina desarrolla, pero con fines de brevedad se debe finalizar señalando que, para la conclusión del vínculo en la Función Pública, así como la estabilidad de entrada requiere de un ingreso por concurso público, la estabilidad de salida se sujeta a un ciertamente pesado pero necesario procedimiento administrativo, no es un procedimiento sencillo como el previsto para el empleador privado.

Como quiera que ante la desnaturalización de un contrato temporal en la Función Pública nos tropezamos con el principio de acceso a la Función Pública en condiciones de igualdad y mérito, de manera que se debe elegir si preferimos el principio de primacía de la realidad o el principio de acceso a la Función Pública en condiciones de igualdad y mérito, Díaz (2019), en consonancia con lo deducido en esta investigación, afirma que -en ese escenario- el principio de primacía de la realidad afecta el principio del mérito y el principio de igualdad, restándose la posibilidad de otro ciudadano a acceder a determinada plaza.

Finalmente, es claro que al encontrarnos en conflicto entre el interés general (que fundamenta el Acceso justo a la Función Pública) y el interés particular (sustento de la pretensión de reposición de un determinado trabajador), debe prevalecer el interés público que no significa en puridad el sacrificio del derecho fundamental de protección adecuada frente al despido arbitrario sino una prevalencia racional que opta por otorgar una tutela alternativa constitucionalmente válida a la anhelada por el interesado, tanto más si éste es consciente de que su contratación previa no se sujetó al marco legal y que su pretensión desconoce el derecho de acceso justo a la Función Pública que tienen otros ciudadanos en su misma condición (elemento moral). Este contexto se subsume a lo afirmado por De Cores y Cal:

Como corolario, lo que ocurrirá es la prevalencia del interés público, pero no al precio del sacrificio, sino simplemente del desplazamiento o sustitución del interés del particular, teniendo éste en su virtud el derecho a ser adecuadamente compensado por la pérdida o la merma de sus derechos y de su interés, de manera que su interés privado, de esa forma, quede salvaguardado. (2007, p. 134)

### ***9.7.1. Derecho Comparado***

#### **España**

Se hace referencia en primer lugar a España porque nuestra legislación lleva en gran parte herencia de la legislación Española, además que siempre refleja de buena manera asegurar un sistema de Función Pública esmerado.

En la Constitución Española (1978), vigente a la fecha, se regula de manera expresa dentro del Título I “De los derechos y deberes fundamentales”, Capítulo Segundo “Derechos y Libertades, en su artículo 23, el derecho de los ciudadanos a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad; asimismo, en su artículo 103 dentro del Título IV “Del Gobierno de la Administración”, que a la Administración Pública le concierne el interés general y que el acceso a la Función Pública es de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

Cabe precisar que en la Función Pública también se efectúan contratos temporales para contratar personal no permanente (entre funcionarios y empleados), pero este personal también es seleccionado bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad tal como los funcionarios permanentes, conforme lo dispone así el artículo 55 del EBEP. Se debe precisar que el principio de acceso en condiciones de igualdad, mérito y capacidad en España es requerido para ocupar todo cargo o empleo público, inclusive para empresas del Estado, aunque en estos casos la exigencia es reducida. Bajo ese principio, la contratación irregular de dicho personal no implica que deban adquirir permanencia, sino que su relación laboral se torna en indefinida (los denominados indefinidos no fijos), conforme a la jurisprudencia sentada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en la sentencia de 20 de enero de 1998 (Roqueta, 2019). Sin embargo, cabe precisar que el carácter de indefinido del personal se mantiene hasta que la plaza sea cubierta por otro que acceda mediante un concurso público oficial para la plaza permanente en

condiciones de igualdad, capacidad y mérito. Esta solución otorgada por dicho Tribunal ha sido objeto de numerosa crítica doctrinaria, generándose criterios contrarios en la jurisprudencia de ese país, pues mientras unas optan por seguir con la figura de “indefinido no fijo”, otras optan por el otorgamiento de una indemnización.

En relación a la protección contra el despido arbitrario, no existe como tal en la Constitución Española, y menos se recoge derecho alguno a la estabilidad laboral, mas solo se enuncia el derecho al trabajo de los ciudadanos y delega a la ley la regulación del Estatuto de Trabajadores.

Recurriendo a la regulación legal, en el Artículo 55 del Real Decreto Legislativo 2/2015 (Ministerio del Empleo y Seguridad Social), que aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en cuanto al despido injusto y su reparación, se estableció que en la vía judicial el despido puede ser declarado de tres formas: Procedente, Improcedente o Nulo. Cuando el despido es procedente, por encontrarse debidamente justificado, no corresponde ninguna reparación. El despido puede ser declarado improcedente cuando no se tiene causas de justificación o porque no se siguió con el procedimiento adecuado, ante el cual corresponde a elección del empleador o una indemnización o la readmisión del trabajador en su empleo. La readmisión (reposición) en el empleo como única opción al empleador corresponderá solo cuando el despido sea declarado nulo, por estar el despido revestido de causas de discriminación prohibidas en la Constitución o en la Ley, o que además de que el despido sea improcedente se haya configurado la violación de derechos fundamentales y libertades públicas del trabajador, además de abonar al trabajador las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que dejó de laborar, con opción a deducir los montos que el trabajador haya percibido por otro

empleador o cuando haya percibido el seguro de desempleo, en caso de percepción menor el empleador abonará solo la diferencia (Aradas, 2021).

Como es de verse, en España es primordial respetar el acceso a la Función Pública en condiciones de igualdad, mérito y capacidad, tan importante que ha sido recogida en la Constitución como derecho fundamental frente a la reparación ante el despido regulada para la empresa privada en la Ley del Estatuto de los Trabajadores, que prevé ante un despido injustificado (despido procedente) la indemnización o la readmisión del trabajador a elección del empleador.

### **Francia**

El modelo de Función Pública francés es uno de los más influyentes para otras administraciones como España, Italia, Bélgica y en países surgidos de las colonias francesas (Parada, 2007). El ingreso, sin duda, se basa en el mérito y capacidad, con base en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 establece en su artículo 6 la igualdad de todos los ciudadanos para ser admisibles en los cargos o empleos públicos, de acuerdo con sus capacidades y sin ninguna otra distinción que la de sus virtudes y talentos. Lo que destaca en el sistema francés de Función Pública es la formación rigurosa que ejerce sobre sus funcionarios, con exigente competencia y a fin de seleccionar a los funcionarios más calificados (De Lessa, 2019). De Lessa (2019), señala que la contratación temporal del personal externo en la Función Pública se sujeta a las reglas del Derecho Administrativo, son trabajadores que también están sometidos a la jurisdicción administrativa pero no tienen derecho a la permanencia indefinida. Si bien en Francia la Función Pública siempre fue diferenciada del empleo privado, el mismo autor, citando a Parada & Fuentetaja, afirma que últimamente se vienen introduciendo tímidas reformas en la Función Pública francesa, por ejemplo, la introducción de la regulación del



contrato laboral en las Administraciones Públicas en la Ley 2009-972, de 3 de agosto de 2009, solo determinadas situaciones no permanentes por medio de empresas de trabajo temporal.

En cuanto al derecho del trabajo privado, en relación a la reparación por despido, el Código de Trabajo Francés en el párrafo segundo de su artículo L. 1235-3, establece que el trabajador despedido sin causa real y seria debe beneficiarse de una indemnización mínima equivalente a los seis últimos meses de salario, indemnización que no se otorga al trabajador despedido que tenga menos de dos años de antigüedad (Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España, 2016). Del mismo modo Jeammaud, señala que el Código del Trabajo exige que, si en sede judicial se advierte que el despido incumplió el debido procedimiento, independientemente de que el despido en sí sea o no correcto o parezca justificado, se condena al empleador a pagar una indemnización no mayor a mes de remuneración. Pero si se constata que el motivo alegado para el despido no es una causal real y seria, se condena al empleador a pagar la indemnización primeramente citada, esa indemnización repara al mismo tiempo los daños y perjuicios sufridos por el despido (2017).

### **Alemania**

La Función Pública en Alemania es referida si no como sinónimo de eficiencia como sinónimo de excelencia, y es pues que la eficiencia de la administración alemana se debe a sus funcionarios públicos, además al nivel de exigencia en la selección de aquellos, pues constituye un principio general de la Función Pública la selección o acceso a la Función Pública en atención al mérito de los aspirantes sobre una base documental, para determinados cargos inclusive se emplea doble examen (filtro) de selección; a ello se agrega la formación continua de los funcionarios en escuelas especializadas (De Lessa, 2019).

Con el nivel de exigencia de selección para ingresar a la Función Pública o para ejercer cargos públicos en Alemania, antes referido, es ilógico pensar en un ingreso que no se guíe o no cumpla con tal exigencia (ingreso por la fuerza y no por la capacidad), pues, si no sería nulo, fundado en fraude sería imposible. La Función Pública y el empleo privado son instituciones realmente marcadas y altamente diferenciadas.

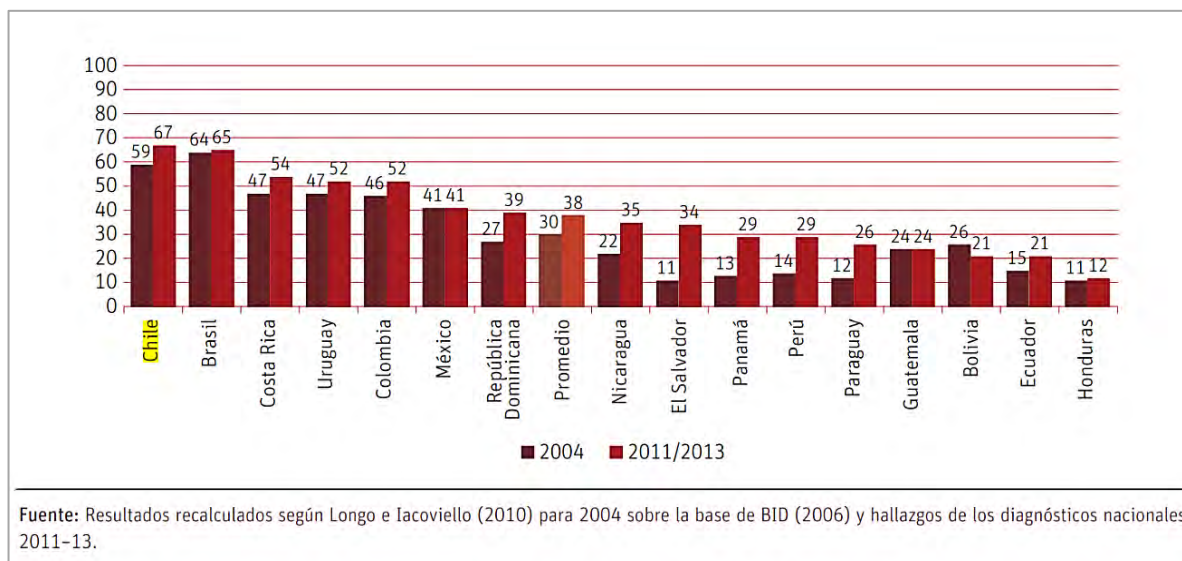
A fin de no dejar el vacío de la protección contra el despido en Alemania, advirtiendo la diferenciación legal entre la Función Pública y el empleo privado, es menester citar con fines académicos cómo es la protección contra el despido en el empleo privado en Alemania. En relación con el despido, Alemania tiene dos regulaciones distintas para empresas pequeñas y empresas mayores, para el caso de pequeñas empresas (generalmente de diez a menos trabajadores) el empresario puede libremente despedir sin justificar su decisión y sin pagar indemnización alguna al trabajador. Para el caso de las empresas mayores para despedir a un trabajador deben efectuar procedimientos y motivos rígidos para ello, generalmente se llevan a cabo conciliaciones que acaban en indemnizaciones, pero si el trabajador acude a la vía judicial cuestionando el despido el juez determinará si el despido fue procedente o improcedente, en cuyo caso condena al empleador a su readmisión (Genau Consulting, 2021). Sin embargo, pese a esa rigidez en la estabilidad laboral, Zachert (2007) afirma que hay un alto índice de demandas de protección contra despidos en la práctica judicial, que hacen alrededor del 60 % de todas las demandas en el área laboral, algo que no es un obstáculo, ya que cuentan con un sistema judicial bastante eficiente, pues, de alrededor de 330.000 procesos, dos tercios terminan en primera instancia en un tiempo máximo de tres meses; finalmente, en su mayoría, los casos culminan no con la readmisión, sino con una indemnización que asciende a la mitad de un sueldo mensual bruto por año.

## Chile

Chile es el país latinoamericano de mejor referencia ya que, de acuerdo con el informe de investigación efectuada por el Banco Interamericano de Desarrollo (2014), es el país que lidera al año 2013 en el índice de desarrollo del Servicio Civil en la región, en comparación con 16 países, mientras que Perú se encuentra por debajo del promedio, conforme se observa de la figura siguiente.

**Figura 6**

*Índice de desarrollo del Servicio Civil 2004-2011/2013 (16 países)*



*Nota:* Tomado de “Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)”, por Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2014.

Tal vez suene a coincidencia que también en Chile el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad esté recogido en su Constitución, pero más que una coincidencia se trata de un correcto inicio normativo para diseñar una buena Administración. A través del artículo 19, inciso 17, de la Constitución chilena (1980) se garantiza a todas las personas el derecho a “la admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos

que los que impongan la Constitución y las leyes” (p. 9). A través de su artículo 38 se garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso en la administración pública, delegando a la Ley la organización básica de la Administración Pública.

Como es natural en todo sistema de Función Pública, en la Función Pública chilena también se requiere de funcionarios contratados, lógicamente para labores de naturaleza permanente (labor funcionarial), para la selección de dicho personal puede o no exigirse concurso público. Sin embargo, en los últimos años, la Dirección Nacional del Servicio Civil viene promoviendo procesos de selección para dicha modalidad; finalmente, la relación con estos funcionarios finaliza cumplido el año de su contrato en caso de no mediar renovación contractual, decisión que debe informarse al servidor con un mes de anticipación a la culminación de su contrato, su finalización no otorga derecho a indemnización (Ministerio de Modernización de Argentina, 2018). Es claro que el funcionario contratado no tiene derecho a reparación alguna a la culminación de su vínculo contractual con la Administración.

De otro lado, respecto a la protección contra el despido en el empleo privado, la Constitución chilena no prevé prescripción alguna al respecto; sin embargo, el artículo 19, inciso 16, establece que se garantiza a toda persona la libertad de trabajo y su protección de cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal. Sin embargo, la doctrina relata que la única reparación ante el despido injustificado en Chile es la indemnización, no hay la posibilidad de la readmisión en el empleo. Rojas (2014), afirma que el ordenamiento jurídico laboral Chileno prevé una indemnización general que comprende aquella por despido específico, por despido injustificado o por lesión de derechos fundamentales, así como otras indemnizaciones por término de contrato.

**Tabla 16***El derecho de acceso a la Función Pública en el derecho comparado*

| <b>PAÍS</b> | <b>CARACTERÍSTICAS</b>   |
|-------------|--|
| España      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento expreso en la Constitución Española 1978. Art. 23.</li> <li>- Contratación temporal irregular: Funcionarios indefinidos no fijos. La condición de indefinido se mantiene hasta que la plaza sea cubierta por otro que acceda mediante un concurso público oficial para la plaza permanente. Indemnización.</li> </ul>  |
| Francia     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- El ingreso se basa en el mérito y capacidad, con base en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Art. 6.</li> <li>- Formación rigurosa sobre sus funcionarios, con exigente competencia y a fin de seleccionar a los funcionarios más calificados.</li> <li>- La contratación temporal del personal se sujeta a las reglas del Derecho Administrativo, están sometidos a la jurisdicción administrativa, no tienen derecho a la permanencia indefinida.</li> </ul> |
| Alemania    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Alto nivel de exigencia en la selección de funcionarios. Selecciones altamente estrictas, inclusive con doble filtro.</li> <li>- La Función Pública y el empleo privado son instituciones realmente marcadas y altamente diferenciadas.</li> <li>- No se estima la posibilidad de ingreso a la Función Pública por desnaturalización y reposición.</li> </ul>   |
| Chile       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento expreso en la Constitución Chilena de 1980. Art. 19, inciso 17, y Art. 38.</li> <li>- Para la contratación temporal funcional puede o no exigirse concurso público.</li> <li>- El funcionario contratado no tiene derecho a reparación alguna a la culminación de su vínculo contractual.</li> <li>- La única reparación ante el despido injustificado es la indemnización.</li> </ul>   |

**9.7.2. Jurisprudencia relevante****Fallos a nivel Nacional*****Precedente Constitucional Vinculante Huatuco, STC EXP. 05057-2013-13A/TC***

Es el primer referente en la jurisprudencia peruana, por el intento de restaurar el respeto irrestricto al acceso a la Función Pública en condiciones de igualdad, en la que se determinó que para que proceda la reposición en la Administración Pública el interesado deberá acreditar haber ingresado a la plaza que reclama bajo un concurso público de méritos y capacidad en condiciones de igualdad, denegando por tanto la reposición de la demandante y disponiendo la alternativa de otorgamiento de una indemnización para casos similares. Precedente que

lógicamente se estableció como de observancia obligatoria pero que, sin embargo, a través de los propios fallos emitidos por las diversas conformaciones de los colegiados Tribunal Constitucional, se fue mermando su alcance.

### **Fallos de la Corte Interamericana de Derecho Humanos**

#### ***a) Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela.***

En la Sentencia de 30 de junio de 2009, se emite fundamentos trascendentes, la CIDH (2009) determina que el respeto y garantía del derecho establecido en el artículo 23.1.c de la Convención Americana (acceso a la Función Pública en condiciones de igualdad) se materializa cuando se cumplen con criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión o destitución y que no exista discriminación de las personas en el ejercicio de ese derecho; es decir, que el acceso en condiciones de igualdad va conectada de “la protección efectiva de la permanencia *en aquello a lo que se accede*” (p.41). Nótese que la CIDH pone énfasis en que el acceso a las funciones públicas trae como consecuencia la protección efectiva de la permanencia en el cargo accedido.

#### ***b) Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú***

En la Sentencia de 24 de junio de 2015, la CIDH (2015) decidió por otorgar el derecho a la indemnización compensatoria en lugar de la reincorporación o reposición pretendida por los demandantes, debido el tiempo transcurrido y porque “*la reincorporación o reposición de las víctimas en sus antiguos cargos o en otros análogos enfrenta diversos niveles de complejidad y operatividad, en particular, por la modificación de la planta de personal en el Congreso*” (p. 50). La CIDH descartó la violación al derecho a la igualdad y derecho a la propiedad alegados por los demandantes, ante el cese de sus cargos como funcionarios permanentes del Congreso, pues aquellos alegaron que se les vulneró el “derecho a la

propiedad” porque el derecho a la estabilidad laboral y su remuneración constituirían derechos adquiridos. De otro lado, la CIDH sí estimó que vulneración en el acceso a la justicia.

*c) Caso Lagos del Campo Vs. Perú*

En la Sentencia de 31 de agosto de 2017, la CIDH (2017) introdujo una manifestación destacable a través de su fundamento 159, estableciendo que es obligación del Estado respecto a la “protección del derecho a la estabilidad laboral, *en el ámbito privado,*” que en caso de despido injustificado, remediar la situación, “*ya sea, a través de la reinstalación o, en su caso, mediante la indemnización y otras prestaciones previstas en la legislación nacional*”(p.50); además precisa que “la estabilidad laboral” no significa la permanencia irrestricta en el puesto de trabajo, sino de respetarla garantizando la protección del trabajador para que un eventual despido se realice causas justificadas. Finalmente, la Corte decidió otorgar una indemnización compensatoria al demandante.

**Jurisprudencia comparada: Argentina**

Resulta altamente importante tomar como referencia lo desarrollado por Rey (2018), respecto a la jurisprudencia emitida en relación a las designaciones efectuadas vulnerando lo dispuesto en los arts. 4º y 5º de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, Ley N° 25164; es decir, vulnerando el requerimiento de requisitos y procedimientos de selección, a pesar de que la misma normativa en su artículo 6 establece que las designaciones efectuadas en violación de ello o de cualquier otra norma vigente, pueden ser declaradas nulas, cualquiera sea el tiempo transcurrido. Entre la jurisprudencia citada por dicho autor, resaltan las siguientes:

“Del modo que se tratara, básicamente, el derecho a la estabilidad del agente en su empleo se vincula al de la carrera administrativa. En dicha tésis los nombramientos efectuados en transgresión a las normas estatutarias que rigen la relación de empleo,

como cuando el ingreso no se produce en una categoría correspondiente a la clase inicial -que involucre a la función a cubrir o cuando se efectúa directamente en un cargo jerárquico-, se denominan “irregulares” y, por tanto, no confieren el derecho a permanecer en el cargo. Así pueden ser dejados sin efecto por la sola comprobación en el acto de designación de dicho vicio” (Suprema Corte Bonaerense, B.52.049 “Ghedin”, Sent. 10-06-97) (p.126)

“El derecho a la estabilidad en el empleo público, con relación a la garantía establecida en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, no es absoluto, de modo que coloque a sus beneficiarios por encima del interés general, obligando al Estado a mantenerlos en actividad, aunque sus servicios dejen de ser necesarios, ya sea por economía o por otras causas razonables” (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 02/06/2000, “Guida, Liliana c. Poder Ejecutivo Nacional”, Fallos 323:1566.) (p.38)

En relación con la contratación de personal en la Función Pública y la improcedencia de indemnización cita la jurisprudencia emitida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación de su país, el 28 de febrero de 1988, en el caso “Gil, Carlos Rafael c/Universidad Tecnológica Nacional”, que es necesaria transcribirla a la letra:

“El voluntario sometimiento, sin reservas expresas, a un régimen jurídico comporta un inequívoco acatamiento que determina la improcedencia de su impugnación ulterior, con base constitucional, por medio del recurso extraordinario”.

“El mero transcurso del tiempo y el hecho de prestar servicios por un plazo superior a los doce meses, no puede trastocar de por sí la situación revista de quien ha ingresado como agente transitorio y no ha sido transferido a otra categoría por acto



expreso de la administración, pues lo contrario desvirtuaría el régimen jurídico básico para la Función Pública”.

“La mayor o menor conveniencia de recurrir a la contratación, como la de poner fin al contrato, constituye una decisión de política administrativa no revisable en sede judicial, por estar limitado el control jurisdiccional de los actos administrativos a los aspectos vinculados con su legitimidad”.

“La aceptación de los contratos y sus pertinentes prórrogas, presididos por un régimen de inestabilidad, veda al actor reclamar los derechos emergentes de la estabilidad en el empleo, dado que, de otro modo, se violentaría el principio que impide venir contra los propios actos”.

“Frente a la existencia de un régimen jurídico específico que reglamenta los derechos de los dependientes de la Universidad Tecnológica Nacional, sean de carácter permanente o no, y a la disposición del Art. 2º, inciso a), de la Ley de Contrato de Trabajo, según la cual dicha ley no es aplicable a los dependientes de la Administración pública, salvo que por acto expreso se los incluya en su régimen o en el de las convenciones colectivas de trabajo, es inatendible la pretensión del actor de que su situación se excluya del régimen del Derecho público, para regirse por el Derecho laboral, al no existir el acto de inclusión que exige el citado Art. 2º” (p.141-142)

Finalmente, con relación a la indemnización por despido en el empleo público, el referido autor señala que la Corte Suprema de Justicia de la Nación de su país, el 6 de abril de 2010, en el caso “Ramos, José Luis c. Estado Nacional (Min. de Defensa - A.R.A.) s/indemnización por despido”, determinó que:

“(…) En particular, no puede sostenerse que el actor tenga derecho a la reincorporación en el cargo. Esa conclusión vulneraría el régimen legal de la Función Pública, y el principio constitucional que prevé que corresponde al Congreso autorizar anualmente el presupuesto general de gastos de la Administración Nacional, y que toda erogación que se aparte de estos límites resulta ilegítima (arts. 75, inciso 8 de nuestra Carta Magna y 29 de la ley N° 24.156). Al respecto, cabe recordar que la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 establece un régimen diferenciado para empleados que ingresen como planta permanente y para aquellas personas contratadas o designadas como transitorias. En lo que aquí interesa, el art. 8 solo reconoce estabilidad a quienes ingresen a cargos pertenecientes al régimen de carrera, y cuya financiación esté prevista en la Ley de Presupuesto. En tales condiciones, si se atribuyera estabilidad a quien no ha sido incorporado con los requisitos y medios de selección previstos para el ingreso a la carrera administrativa, no solo se estaría trastocando el régimen previsto por la ley N° 25.164; sino que también se estaría alterando el monto autorizado por el legislador, en forma diferenciada, para financiar gastos correspondientes a personal contratado y personal permanente.” (p.165)

## CONCLUSIONES

**Primera.-** El Artículo 27° de la Constitución garantiza la estabilidad de salida en su modalidad relativa de configuración legal, que puede ser de tipo propia (indemnización para casos de despido arbitrario y reposición para casos de despido nulo) o impropia (indemnización para todo tipo de despido), pues no se consagra el “derecho a la estabilidad laboral” y, en todo caso, no prevé de manera expresa que la reparación ante todo despido arbitrario deba procederse con la reposición del trabajador (estabilidad absoluta); la labor de establecer la regulación específica para cada caso le corresponde a la ley.

**Segunda.-** Las diferencias existentes desde sus orígenes y en sus fundamentos entre la estabilidad laboral privada y la estabilidad en la Función Pública, determinan las marcadas diferencias que existen entre el Derecho Laboral y el Derecho de la Función Pública, diferencias que, si bien deben llegar a una conciliación respecto de su aplicación, primeramente, deben ser respetadas de acuerdo con la naturaleza de cada una a fin de garantizar las bases que las fundamentan. Es la misma historia, tanto nacional como internacional, que da fe de dichas diferencias que tienen razón de ser en cada una, prueba evidente de ello es que la Constitución dedica un capítulo aparte y exclusivo para la Función Pública. La ausencia de distinción en el tratamiento jurisprudencial y doctrinario entre los regímenes laborales privados y los que conciernen a la Función Pública en el país, no implica que en ambos sectores el tratamiento del derecho a la estabilidad laboral sea el mismo, pues el Servicio Civil prestado al Estado merece un tratamiento distinto al del régimen laboral privado.

**Tercera.-** La estabilidad en la Función Pública, que a su vez otorga una protección adecuada frente ante un eventual cese arbitrario del servidor, únicamente se adquiere habiendo obtenido legalmente la calidad de funcionario o servidor público tras un concurso público en condiciones de igualdad, mérito y capacidad conforme a los procedimientos establecidos en la Ley para cada régimen; no debería ser de otra forma. Para que un servidor del Estado pueda adquirir este derecho debe haber obtenido una plaza vacante a través de un concurso público de méritos, mientras que el trabajador de sujeto al régimen laboral privado lo adquiere una vez superado el periodo de prueba.

**Cuarta.-** El derecho-principio de Acceso justo a la Función Pública se ve garantizado cuando en él están presentes los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como la publicidad, todo ingreso a la Función Pública de los regímenes generales con carrera que requiera procedimiento de selección debe cumplir estrictamente dichos principios. Asimismo, se debe entender que el derecho-principio de Acceso a la Función Pública en condiciones de igualdad y mérito no se reduce a las plazas previstas de Carrera Administrativa, sino que tiene una amplitud mayor.

**Quinta.-** Revisadas las sentencias judiciales en primera instancia se concluye que la desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública del régimen general con carrera 276 se da por la indebida aplicación de figuras contractuales de carácter eventual o temporal (Artículo 38 del reglamento del Régimen 276, Decreto Supremo N° 005-90-PCM), para labores de carácter permanente con la evidente finalidad de evadir concursos públicos para la contratación temporal en labores permanentes (Artículo 39 del reglamento del Régimen 276, Decreto Supremo N° 005-90-PCM) que si está permitida legalmente, o -además- con la presumida finalidad de concretar afinidades personales o políticas, ya que no existe fundamento

válido que pueda explicar el origen de la contratación fraudulenta evadiendo un procedimiento legal de selección, hecho que, si bien es de responsabilidad del funcionario que efectúa la contratación, también es de pleno conocimiento del mismo servidor temporal contratado.

**Sexta.-** Las reposiciones judiciales fundadas en la aplicación de la Ley N° 24041 afectan no solo el contenido esencial del derecho de Acceso justo a la Función Pública que tienen otros ciudadanos, que implica su ejercicio en condiciones de igualdad, mérito y capacidad, sino que además afecta el presupuesto público de las entidades condenadas al cumplimiento de reposiciones judiciales y afecta la gestión de personal y con ello la implementación de una carrera pública profesionalizada, siendo la parte final más afectada la ciudadanía, que tiene el derecho recibir un servicio público de calidad y de contar con una buena administración (calidad de Gobierno).

**Séptima.-** La tutela adecuada contra el despido arbitrario por culminación del contrato temporal desnaturalizado en la Función Pública de los regímenes generales con carrera, es la indemnización o tutela resarcitoria. Constituye una forma válida de reparación y es la opción más eficaz para proteger, asegurar y garantizar el respeto y la vigencia del derecho de acceso justo a la Función Pública en condiciones de igualdad que tienen todos los ciudadanos. Es una tutela constitucional y convencionalmente permitida, pues tiene sustento en el marco constitucional vigente y en la normativa internacional que, en aplicación de la IV Disposición final y transitoria de la Constitución, es plenamente aplicable a nivel constitucional, que regulan tanto la reparación ante un eventual despido arbitrario (Protocolo Adicional de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”), así como las que consagran el derecho-principio de acceso a la Función Pública en condiciones de igualdad, mérito y capacidad (Convención

Americana sobre Derechos Humanos y otros), que forman parte del bloque de constitucionalidad, de manera que no desconoce el derecho de la protección contra el despido del servidor a través de una estabilidad laboral relativa propia. La tutela resarcitoria garantiza el interés general frente a ingresos ilegales a la Función Pública permanente, pues el ingreso regular y legal a la Función Pública permanente se realiza a través de un proceso de selección abierto al público garantizando igualdad de oportunidades. Con la opción indemnizatoria además se evita gastos laborales por ingresos irregulares de personal, frenando la posibilidad de concurrencia de actos de corrupción. Este resultado viene respaldado en la amplia doctrina nacional y extranjera, estudios e investigaciones relacionados, y además en el derecho comparado, como se expuso ampliamente en el capítulo de resultados.

## RECOMENDACIONES

**Primera.-** Si bien a la fecha no existe Ley que disponga la indemnización para el cese arbitrario en la Función Pública del Régimen 276, sino que se establece la reposición, se recomienda que los abogados encargados de la defensa del Estado deban ejercer una labor de calidad óptima a fin de menguar los fallos que disponen reposiciones judiciales en atención a la Ley N° 24041. De otro lado, se recomienda que los jueces de todas las instancias y magistrados del Tribunal Constitucional realicen una debida ponderación de los derechos fundamentales en conflicto en este tipo de casos, en observancia del interés general y de demás principios básicos vigentes en todo Estado democrático como el derecho-principio de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad y mérito de todos los ciudadanos que, al parecer, para la jurisprudencia peruana ha quedado en el olvido y solo existe en la legislación como letra muerta.

**Segunda.-** Se recomienda derogar la Ley N° 24041 y establecer, en atención a lo que dispone la Constitución y permitido por la normativa internacional en Derechos Humanos, una nueva regulación para la protección contra el cese arbitrario de los servidores contratados para labores de naturaleza permanente, que respete los principios de igualdad y mérito en el acceso a la Función Pública. Para tal fin, el Congreso de la República ponga mayor interés en la tarea de mejorar el Servicio Civil, comenzando por respetar y reforzar el principio del mérito y capacidad para el acceso a los cargos públicos, debiendo dejar de lado el papel populista que opta por conveniencias particulares y no con fines de garantizar el bienestar general.

**Tercera.-** Se recomienda que la AMAG (Academia de la Magistratura) inicie una labor de capacitación rigurosa en las materias de Derecho de la Función Pública, Derecho Administrativo y en temas de Gestión Pública (Gestión de Presupuesto y Gestión de Personal) dirigidas a los magistrados de todas las instancias para adquirir mayor conocimiento en dichas

áreas y poder emitir soluciones más nutridas respecto a las cuestiones que entran en conflicto con la Administración Pública. La misma labor debe constituir un deber de las Facultades de Derecho de las universidades del país, a fin de formar cabalmente en dichas materias a los futuros operadores del derecho.

**Cuarta.-** Si bien a lo largo de la investigación se ha determinado que el derecho-principio de Acceso justo a la Función Pública tiene protección a nivel constitucional en aplicación de la IV Disposición final y transitoria de la Constitución, al parecer, para ser más observada y no olvidada por el operador de justicia, necesita una disposición expresa en el texto de la Carta Magna, por lo que se recomienda que a través de una Ley de Reforma Constitucional se recoja tal derecho de manera expresa.

**Quinta.-** Hay mucho por trabajar para lograr una administración pública eficiente a través de un servicio de calidad, en el que directamente influye el buen o mal funcionamiento de un Sistema de Gestión de Recursos Humanos en la Administración, ya que de acuerdo al nivel de optimización que este tenga el servicio público del Estado será en alguna medida más o menos eficaz. Es por ello que se recomienda que, a través del SERVIR, se efectúe la promoción de creación de plazas y concursos públicos para los distintos puestos de servicio al Estado para asegurar mayores oportunidades a las generaciones emergentes en empleabilidad.

**Sexta.-** Se recomienda que la Contraloría de la República en coordinación estrecha con el SERVIR efectúen una labor fiscalizadora y preventiva, respectivamente, a fin de mitigar los fraudes a la ley laboral por parte de los Jefes, Coordinadores o Responsables de las Oficinas de Personal, en la contratación temporal del personal al servicio del Estado, debiendo determinar y sancionar a los responsables de tales actos.



**PROYECTO DE LEY QUE REGULA LA  
PROTECCIÓN ADECUADA CONTRA EL  
CESE ARBITRARIO DE SERVIDORES  
CONTRATADOS PARA LABORES DE  
NATURALEZA PERMANENTE**

La Congresista de la República que suscribe, por intermedio del Grupo Parlamentario que integra, en ejercicio de su derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y el artículo 22 inciso c). 75 y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

**PROYECTO DE LEY**

**Ley que regula la protección adecuada contra el cese arbitrario de servidores  
contratados para labores de naturaleza permanente**

**Artículo 1.- Objeto de la Ley**

Le presente Ley tiene por objeto regular las condiciones para que los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente puedan adquirir la protección adecuada contra el cese arbitrario y la forma de su reparación, en respeto irrestricto al principio de acceso a la Función Pública en condiciones de igualdad, mérito y capacidad.

**Artículo 2.- Servidores permanentes y temporales**

Los servidores públicos están al servicio de la Nación y la necesidad de sus servicios puede ser de carácter permanente o temporal.

- 1.- Únicamente se adquirirá la condición de servidor público permanente con derecho a estabilidad, tras haber superado exitosamente un concurso público de selección en condiciones de igualdad, mérito, capacidad y publicidad a una plaza vacante, permanente y presupuestada, además de haber superado el periodo de prueba exigido por Ley.
- 2.- Se podrán contratar servidores públicos para labores de naturaleza eventual o de naturaleza permanente en los casos establecidos expresamente por Ley, siempre que su contratación no exceda el plazo máximo de renovación previsto para cada régimen de empleo.

3.- Para la contratación temporal puede o no mediar concurso público de méritos, sin que ello implique el reconocimiento del servidor temporal de estabilidad irrestricta en determinada plaza permanente o el derecho a la protección contra el cese arbitrario.

### **Artículo 3.- Sobre la protección contra el cese arbitrario**

1.- Los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente que superen dos (2) años ininterrumpidos de servicios, sin solución alguna de continuidad, adquirirán el derecho a la protección contra el despido arbitrario en cualquiera de sus modalidades, únicamente a través de una indemnización. En ningún caso procede la reposición.

2.- Cuando se declare judicialmente la nulidad del despido, además de la indemnización por despido corresponderá el pago de las remuneraciones dejadas de percibir.

3.- Lo establecido en este artículo no enerva lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto Legislativo N° 276.

### **Artículo 4.- La indemnización por cese arbitrario**

La indemnización por cese arbitrario equivale a una remuneración y media ordinaria mensual por cada año completo de servicios de acuerdo al régimen de empleo al que pertenezca el servidor, con un tope de doce (12) remuneraciones. Las fracciones de año se abonan por dozavos y treintavos, según corresponda.

### **Artículo 5.- Personal exceptuado**

No están comprendidos en los beneficios de la presente ley los servidores públicos contratados para desempeñar labores de naturaleza temporal o eventual, como:

- 1.- Trabajos para obra o servicio determinados.
- 2.- Labores en proyectos de inversión, proyectos especiales, en programas y actividades técnicas, administrativas y ocupacionales, siempre y cuando sean de duración determinada.
- 3.- Labores eventuales o accidentales de corta duración.
- 4.- Funciones políticas o de confianza.

### **Disposición complementaria final**

**Única.- Vigencia de la Ley**

La presente ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial “El Peruano”.

### **Disposición complementaria derogatoria**

#### **Única.- Derogatoria**

Deróguese la Ley N° 24041, “Servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente, que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos sino por causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo N° 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él”.

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **1. Fundamentos de la propuesta**

Han transcurrido ya 37 años de la emisión de la Ley N° 24041, publicada el 28 de diciembre de 1984, en cuyo Artículo 1° dispuso que los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente con más de un año ininterrumpido de servicios no pueden ser cesados ni destituidos, precisando en su artículo 2° a los servidores públicos que no están comprendidos dentro del marco de protección de la indicada Ley. En cuya aplicación la jurisprudencia ha sido contrariada entre uno y otro fallo por la ambigüedad contenida en el artículo 1° de la mencionada ley, ya que dispone la protección de los trabajadores contratados para labores de naturaleza permanente pero no precisa que los mismos deberían ingresar por concurso público conforme establece el artículo 28 del Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM.

La emisión de precedentes judiciales de observancia obligatoria por parte de la Corte Suprema de Justicia como el emitido en la Casación N° 3806-2016, han generado que los jueces de instancias inferiores se vean casi obligados a aplicar la Ley N° 24041 sin requerir al interesado haber ingresado mediante concurso público de méritos.

La vigencia de la Ley N° 24041 ha generado, a pesar de criterios de algunos órganos jurisdiccionales que exigían la acreditación de concurso público, el crecimiento del índice de reposiciones en el Estado no sustentadas en ingreso a la Función Pública en condiciones de igualdad, mérito y capacidad. A ello se agrega la gran cantidad de reposiciones judiciales

emitidas no solo bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276 sino de los demás regímenes que se utilizan el Estado (D. Leg. 728 y D. Leg. 2057).

El creciente índice de reposiciones judiciales no solo vulnera el derecho fundamental de otros ciudadanos de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos, sino que afecta gravemente el presupuesto público del Estado, aún peor afecta el ordenamiento y reestructuración que se busca para mejorar el Servicio Civil en el Estado Peruano, en aras de garantizar el interés general.

La indemnización es una propuesta idónea y eficaz que busca no solo proteger el derecho que le asiste al servidor público temporal contratado para labores de naturaleza permanente por el transcurso del tiempo en sus servicios, sino que busca mitigar el desorden que vienen produciendo las reposiciones en la Gestión de Recursos Humanos, que suponen ingresos irregulares a la Función Pública, y lo más importante disminuir el gasto del presupuesto público en relación al cumplimiento de las sentencias que disponen la reposición judicial.

## **2. Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional.**

El efecto de la normativa propuesta sin duda generará consecuencias positivas la legislación nacional ya que iniciará un nuevo ordenamiento legal en armonía con los regímenes laborales usados por las distintas entidades del Estado Peruano. Asimismo, se permitirá un mejor análisis e interpretación de la Ley para el juez en casos de protección adecuada contra el cese arbitrario en el sector público.

## **3. Análisis costo-beneficio.**

Para los servidores públicos: El beneficio será el reconocimiento del derecho laboral a la protección adecuada contra el despido arbitrario propio del régimen laboral privado a través de una reparación idónea y favorable para ellos mismos al permitirles plantearse nuevas oportunidades de acceder a otros empleos. El costo, ninguno.

Para el Estado: El beneficio será disminuir los gastos de cumplimiento de reposiciones judicial cuyos montos pueden ser invertidos en temas prioritarios, permitirá el desarrollo y fortalecimiento de un Servicio Civil meritocrático que garantice el mejor funcionamiento del servicio público que brinda el Estado a la ciudadanía. El costo, pago de indemnizaciones en

reconocimiento de los derechos laborales de los servidores públicos y garantizar la protección contra el despido arbitrario.

Para la ciudadanía: Garantizar el derecho de los ciudadanos que no tienen las mismas oportunidades de otros de contar con contactos directos en la Administración para que sean contratados y revalorar su derecho de acceder en condiciones de igualdad y mérito a las funciones y cargos públicos de su país. Asimismo, con el resultado de un Servicio Civil meritocrático que garantice la selección de los mejores para servir al Estado, la ciudadanía se verá ampliamente favorecida con servicios de buena calidad. El costo, ninguno.

#### **4. La relación de la iniciativa con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional**

La propuesta legislativa tiene concordancia con las Políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, especialmente en lo que concierne a la Política de Estado N° 26. Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción. Pues una Administración Pública en donde la designación y consecuente ingreso irregular a la Función Pública sin cumplimiento de un proceso selectivo transparente, no garantiza la anhelada igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos aptos para ejercer alguna función o cargo públicos, las probabilidades de corrupción son mayores y se vulnera el principio de transparencia.

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL  
ARTÍCULO 2 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DEL PERÚ**

La ciudadana Flor de America Tintaya Puma en ejercicio de su derecho a iniciativa de reforma constitucional contemplado en el artículo 31 de la Constitución Política y el literal a) del artículo 2 de la Ley 26300, formula el siguiente:

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL**

**Ley de reforma constitucional que modifica el Artículo 2° de la Constitución Política del Perú para garantizar el derecho de los ciudadanos de acceder a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad**

**Artículo 1.- Objeto de la Ley**

Le presente Ley tiene por objeto incorporar el derecho de todo ciudadano a acceder a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad a fin de asegurar la vigencia de la transparencia en el ejercicio del poder político de los gobernantes de turno y garantizar un servicio público de calidad.

**Artículo 2.- Modificación del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú**

Agréguese al artículo 2° de la Constitución Política del Perú, como numeral 25, el derecho que sigue:

“25. A acceder en condiciones de igualdad, mérito y capacidad, a las funciones y cargos públicos, con el cumplimiento de los procedimientos y requisitos que establecidos en la Ley.”

**Disposición complementaria final**

**Única.- Vigencia de la Ley**

La presente ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial “El Peruano”.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

## **5. Fundamentos de la propuesta**

En la jurisprudencia y la legislación nacional se ha venido desconociendo el derecho de los ciudadanos de acceder en condiciones de igualdad al ejercicio de funciones públicas y cargos públicos, y consecuentemente se han generado grandes grietas para alcanzar un Estado transparente y democrático.

Existe un abundante y creciente índice de reposiciones judiciales que tienen un origen en designaciones y contrataciones directas de personal que se presumen en afinidad personal, por razones políticas o simplemente por evadir los procedimientos de selección para el ejercicio de la Función Pública.

Con la propuesta de la reforma constitucional se pretende asegurar un Servicio Civil meritocrático en beneficio del Estado y la Sociedad. Asimismo, se busca garantizar a la ciudadanía un servicio público a cargo de los mejores, de los más capacitados, y como fin último lograr la anhelada calidad de Gobierno que se merecen las futuras generaciones. Se debe mitigar el desorden que viene aquejando al Sistema de Gestión de Recursos Humanos. Ergo, se busca prohibir a nivel constitucional los ingresos irregulares a la Función Pública.

## **6. Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional.**

El efecto de la normativa propuesta sin duda generará consecuencias positivas la legislación nacional ya que será base de observancia obligatoria para iniciar el ordenamiento en la Función Pública, sin necesidad de recurrir a normativa internacional y su consecuente interpretación. Asimismo, se permitirá un mejor análisis e interpretación de la Ley para el juez en casos de conflicto entre intereses particulares y el interés general.

## **7. Análisis costo-beneficio.**

Para el Estado: El beneficio será permitir el desarrollo y fortalecimiento de un Servicio Civil meritocrático que garantice el mejor funcionamiento del servicio público que brinda el Estado a la ciudadanía y el final desarrollo como País. El costo, ninguno.

Para la ciudadanía: Garantizar el derecho de los ciudadanos que no tienen las mismas oportunidades de otros de contar con contactos directos en la Administración para que sean contratados y revalorar su derecho de acceder en condiciones de igualdad y mérito a las

funciones y cargos públicos de su país. Asimismo, con el resultado de un Servicio Civil meritocrático que garantice la selección de los mejores para servir al Estado, la ciudadanía se verá ampliamente favorecida con servicios de buena calidad. El costo, ninguno.

#### **8. La relación de la iniciativa con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional**

La propuesta legislativa tiene concordancia con las Políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, especialmente en lo que concierne a la Política de Estado N° 26. Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción. Pues en una Administración Pública en donde la designación y consecuente ingreso irregular a la Función Pública sin cumplimiento de un proceso selectivo transparente donde todos los ciudadanos aptos tengan la oportunidad de participar, las probabilidades de corrupción son mayores.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abruña, A. (2010). *Delimitación jurídica de la Administración Pública en el Ordenamiento Peruano*. Lima: Palestra Editores S.A.C.
- Aguiló, J. (1994). La derogación en pocas palabras. *Anuario de la Filosofía del Derecho XI*, 407-418.
- Aparicio, L. A. (Julio de 2007). Derecho Individual: Contratación Laboral y Principales Beneficios Laborales. *Análisis Laboral. Aspectos socioeconómicos y jurídicos*, 31(361), 15-20. Recuperado el 25 de marzo de 2020, de [https://www.aele.com/system/files/archivos/analab/07.07AL\\_1.pdf](https://www.aele.com/system/files/archivos/analab/07.07AL_1.pdf)
- Aradas, A. (17 de abril de 2021). *El despido nulo en España*. Obtenido de Cuestiones Laborales: <https://www.cuestioneslaborales.es/el-despido-nulo/#indemnizacion>
- Arana, E., Bensusan, M. d., Castillo, F. A., Conde, J., Jiménez, I., López, F. L., . . . Villalba, F. L. (2019). *Conceptos para el estudio del Derecho Administrativo I en el grado*. Madrid: Tecnos.
- Arce, E. (2006). *Estabilidad Laboral y Contratos Especiales. Primer Cuaderno de Trabajo del Departamento Académico de Derecho de la PUCP*. Lima: Departamento Académico de Derecho de la PUCP. Recuperado el 24 de marzo de 2020, de [http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/wp-content/uploads/2019/05/estabilidad\\_laboral-y-contratos-temporales.pdf](http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/wp-content/uploads/2019/05/estabilidad_laboral-y-contratos-temporales.pdf)
- Arévalo, J. (2016). *Tratado de Derecho Laboral*. Lima: Instituto Pacífico S.A.C.
- Ariño, G. (2003). *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica* (Primera ed.). Bogotá, Colombia: Cordillera S. A. C.
- Arroyo, L. M. (1996). Presente y futuro de la carrera administrativa de los funcionarios públicos. *Anales de la Universidad de Cádiz* (11), 219-252.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR. (2019). *Análisis de las Sentencias Judiciales que ordenan la reincorporación de servidores de los Gobiernos Regionales*. Lima: Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR. Obtenido de [https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/INFORME\\_SOBRE\\_REINCORPORACIONES\\_JUDICIALES.pdf](https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/INFORME_SOBRE_REINCORPORACIONES_JUDICIALES.pdf)
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (3 de marzo de 2017). *INFORME TÉCNICO 176-2017-SERVIR/GPGSC*. Obtenido de STORAGE SERVIR:

[https://storage.servir.gob.pe//normatividad/Informes\\_Legales/2017/IT\\_176-2017-SERVIR-GPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe//normatividad/Informes_Legales/2017/IT_176-2017-SERVIR-GPGSC.pdf)

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-\(2004-13\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-(2004-13).pdf)
- Blancas, C. (2003). La protección contra el despido lesivo de derechos fundamentales en la jurisdicción constitucional. *Derecho & Sociedad*, 154-171.
- Blanco, C. (2005). La carrera administrativa. *Presupuesto y Gasto Público*, 199-210.
- Boyer, J. (2019). *El derecho de la Función Pública y el Servicio Civil* (Primera ed.). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Boza, G. (2014). Surgimiento, evolución y consolidación del Derecho del Trabajo. *THEMIS*, 65, 13-26.
- Cáceres, N. J. (1966). La estabilidad en el Empleo. *Revista de Política Social* (70), 49-61. Recuperado el 24 de marzo de 2020, de <http://www.cepc.gob.es/Controls/Mav/getData.ashx?MAVqs=~aWQ9MzAxNTcmaWRlPTEwMzcmdXJsPTEwJm5hbWU9UIBTXzA3MF8wNDkucGRmJmZpbGU9UIBTXzA3MF8wNDkucGRmJnRhYmxhPUFydGljdWxvJmNvbnRlbnQ9YXBwbGljYXRpb24vcGRm>
- Casación N° 1308-2016-Del Santa, 1308-2016 (Corte Suprema de Justicia de la República - Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria 19 de octubre de 2017).
- Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos 24 de junio de 2015). Obtenido de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_296\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_296_esp.pdf)
- Caso Lagos del Campo Vs. Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos 31 de agosto de 2017). Obtenido de [https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec\\_340\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf)
- Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela (Corte Interamericana de Derechos Humanos 30 de junio de 2009). Obtenido de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_197\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.pdf)
- Castelazo, J. R. (2010). *Administración Pública: Una Visión de Estado*. México: INAP.
- Castillo, B. (2017). Validez Constitucional de la aplicación del Decreto Legislativo N° 728 en el Sector Público. Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional EXP. N° 05057-2013-PA/TC. (*Tesis de Maestría*). Universidad de Piura, Piura, Perú.

- Castillo, L. (junio de 2005). Algunas pautas para la determinación del contenido constitucional de los derechos fundamentales. *Actualidad Jurídica: información especializada para abogados y jueces, Tomo 139*, 144-149.
- Castillo, L. (2014). El significado del contenido esencial de los derechos fundamentales. *Foro Jurídico*(13), 143-154. Obtenido de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/13783/14407>
- Castillo, V. A. (10 de marzo de 2017). *¿La "Desnaturalización" es un hecho o una pretensión?* Obtenido de SCC. PJ: <https://scc.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/60eb2800405bf4f2bb4fbb12991dc1f5/Articulo+La+desnaturalización+es+un+hecho+o+una+pretensión++Dr.+Victor+Castillo+Leon.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=60eb2800405bf4f2bb4fbb12991dc1f5>
- Churata, M. (2016). El presupuesto de la Municipalidad Distrital de Wanchaq y la reposición laboral - Periodo 2011-2015. (*Tesis de Licenciatura*). Universidad Andina del Cusco, Cusco, Perú.
- Colque, A. E. (2015). Análisis de la aplicación del principio de meritocracia en el acceso a la administración pública en el Precedente Constitucional Vinculante Huatuco. (*Tesis de Licenciatura*). Universidad Nacional de San Agustín, Arequipa, Perú.
- Constitución Española. (31 de octubre de 1978). Padres del Constituyente. España. Obtenido de [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/abrir\\_pdf.php?fich=151\\_Constitucion\\_Espanola.pdf](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=151_Constitucion_Espanola.pdf)
- Constitución para la República del Perú. (12 de julio de 1979). Asamblea Constituyente del Perú de 1978. Lima. Obtenido de <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>
- Constitución Política de la República de Chile. (21 de octubre de 1980). Comisión Ortúzar, Consejo de Estado y Junta Militar de Gobierno. Obtenido de [https://www.camara.cl/camara/doc/leyes\\_normas/constitucion\\_politica.pdf](https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion_politica.pdf)
- Constitución Política del Perú. (29 de diciembre de 1993). Congreso Constituyente Democrático. Lima.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" (en asamblea general). (17 de noviembre de 1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Protocolo de San Salvador*. El Salvador.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José. (22 de noviembre de 1969). Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32). Organización de los Estados Americanos. San José, Costa Rica. Obtenido de [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)

- Convención Interamericana contra la Corrupción. (29 de marzo de 1996). Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Caracas. Obtenido de [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_B-58\\_contra\\_Corrupcion.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf)
- Córdova, E. E. (2015). El Precedente Huatuco y su aplicación en el Sistema Laboral Público Peruano. (*Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el título profesional de Abogado*). Universidad Científica del Perú, Iquitos, Perú.
- De Cores, C. A., & Cal, J. M. (2007). El concepto del interés público y su incidencia en la contratación pública. *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, 11, 131-140.
- De la Vallina, V. (1948). Naturaleza jurídica de la relación del funcionario público con el Estado : notas para su estudio. *Naturaleza jurídica de la relación del funcionario público con el Estado : notas para su estudio*, 75-110.
- De Lessa, F. L. (2019). La función pública en el mundo: rasgos jurídicos, tendencias y retos de siete modelos comparados. : *Ars Iuris Salmanticensis: AIS : revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, 7, 41-66. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7166818&orden=0&info=link>
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. (1948). IX Conferencia Internacional Americana. Bogotá, Colombia. Obtenido de [https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%F3n\\_Americana\\_de\\_los\\_Derechos\\_y\\_Deberes\\_del\\_Hombre\\_1948.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%F3n_Americana_de_los_Derechos_y_Deberes_del_Hombre_1948.pdf)
- Decreto de Urgencia N° 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los Recursos Humanos del Sector Público. (23 de enero de 2020). Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República del Perú. Lima. Obtenido de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-de-urgencia-que-establece-medidas-en-materia-de-los-decreto-de-urgencia-n-016-2020-1848575-1/>
- Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación. Decreto Legislativo N° 1057. (28 de junio de 2008). Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República del Perú. Lima. Obtenido de <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01057.pdf>
- Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios. Decreto Supremo N° 075-2008-PCM. (25 de noviembre de 2008). Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República del Perú. Lima. Obtenido de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/376776C4F8156BC005257EC1006F70B1/\\$FILE/DS075-2008-PCM.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/376776C4F8156BC005257EC1006F70B1/$FILE/DS075-2008-PCM.pdf)

- Díaz, K. (21 de mayo de 2017). *La necesidad de una carrera administrativa en el Perú*. Obtenido de Polemos Portal Jurídico Interdisciplinario: <https://polemos.pe/la-necesidad-una-carrera-administrativa-per/>
- Díaz, K. (2017). Los principios del Empleo Público Peruano: Una propuesta metodológica para ubicarlos en base a la historia social del derecho y una referencia a la colisión con los principios del Derecho del Trabajo. (*Tesis de Maestría*). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. Obtenido de [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/8374/DIAZ\\_ROMANCAL\\_KENNY\\_EMPLEO\\_PUBLICO.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/8374/DIAZ_ROMANCAL_KENNY_EMPLEO_PUBLICO.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Díaz, K. (2019). El empleo público como disciplina autónoma: la necesidad de superar el diletantismo entre lo laboral y lo administrativo. *Anuario de Investigación del Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica (CICAJ) 2018-2019*, 291-314.
- Díaz, K. (2019). *La Historia del Empleo Público Peruano* (Primera ed.). Lima: Ediciones Normas Jurídicas S.A.C.
- Fernández, D. L. (2013). SITUACIÓN Y REFORZAMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE MÉRITO Y CAPACIDAD EN EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO. (*Tesis para optar el grado académico de Doctor*). Universidad de Granada, Granada, España.
- Fernández, L. (2013). Situación y reforzamiento de los principios de Mérito y Capacidad en el Acceso al Empleo Público. (*Tesis Doctoral*). Universidad de Granada, Granada, España.
- Ferro, V. (2012). La protección frente al despido en la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *DERECHO PUCP*, 68, 471-494.
- Fraga, G. (2000). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- García, F. (2002). El derecho al empleo y el despido arbitrario. (a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional en el caso Telefónica). *Derecho y Sociedad*(19), 247-252.
- García, V. (2010). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Lima: Adrus S.R.L.
- García-Trevijano, E. (1990). Consideraciones en torno al derecho de igualdad en el acceso a la Función Pública. *Revista de Administración Pública*, 247-257.
- Genau Consulting. (3 de julio de 2021). *Despido en Alemania*. Obtenido de Genau Consulting: <https://www.genauconsulting.de/single-post/despido-en-alemania>
- Gimeno, P. (2014). EL COSTE ECONÓMICO DE LA EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO. (*Tesis para optar el grado académico de Doctor*). Universidad Carlos II de Madrid, Madrid, España.
- Gladden, E. N. (1989). *Una Historia de la Administración Pública I, Desde los primeros tiempos hasta el Siglo XI*. (F. Meraz, Trad.) México: Fondo de Cultura Económica. Instituto Nacional de la Administración Pública. INAP.

- Gordillo, A. (2014). Tomo 2, La defensa del usuario y del administrado. En A. Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (págs. 389-442). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. Obtenido de <https://www.gordillo.com/tomo2.php>
- Huamán, E. (2010). *El Contrato Administrativo de Servicios. Un controvertido régimen de contratación de personal del Estado*. (Primera ed.). Lima, Perú: Gaceta Jurídica S.A.
- Huanayque, J. C. (2017). Análisis de los criterios interpretativos del despido fraudulento en la jurisprudencia peruana y su aplicación en los juzgados laborales de la Corte Superior de Justicia de Arequipa. (*Tesis de Licenciatura*). Universidad Nacional Mayor de San Agustín, Arequipa, Perú.
- Jara, J. L. (8 de abril de 2018). *Desnaturalización de contratos en el sector público*. Recuperado el 24 de marzo de 2020, de Legis.pe: <https://lpderecho.pe/desnaturalizacion-contratos-sector-publico/>
- Jeammaud, A. (2017). La "Reforma Macron" del Código de Trabajo Francés. *Temas Laborales. Revista andaluza de trabajo y bienestar social*(139), 13-54. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6390070.pdf>
- Klarén, P. F. (2004). *Nación y Sociedad en la Historia del Perú*. (J. Flores, Trad.) Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- La Declaración Universal de Derechos Humanos. (10 de diciembre de 1948). Asamblea General de las Naciones Unidas. Paris, Francia. Obtenido de [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)
- Lapiente, V. (2010). El sistema de mérito como garantía de estabilidad y eficacia en las sociedades democráticas avanzadas. *DA. Revista Documentación Administrativa*, 113-131. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4237782&orden=397286&info=link>
- Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Pública, Decreto Legislativo N° 276. (24 de marzo de 1984). Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República del Perú. Lima. Obtenido de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8978/276.pdf>
- Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 (Decreto Supremo N° 003-97-TR). (27 de marzo de 1997). Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República del Perú. Lima. Obtenido de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/BE35EA4B0DF56C0A05257E2200538D4C/\\$FILE/1\\_DECRETO\\_SUPREMO\\_003\\_27\\_03\\_1997.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BE35EA4B0DF56C0A05257E2200538D4C/$FILE/1_DECRETO_SUPREMO_003_27_03_1997.pdf)
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley N° 27806. (2 de agosto de 2002). Congreso de la República del Perú. Lima.

- Ley del Servicio Civil. Ley N° 30057. (4 de julio de 2013). Congreso de la República. Lima.  
Obtenido de <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30057.pdf>
- Ley Marco del Empleo Público. Ley N° 28175. (18 de febrero de 2004). Congreso de la República del Perú. Lima.
- Ley N° 24041. (28 de diciembre de 1984). Congreso de la República. Lima.
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona, España: Paidós Empresa.
- Martín, J. L. (2006). *El derecho fundamental de acceso a la Función Pública*. España: LIBERLEX. Recuperado el 23 de abril de 2020, de <http://www.liberlex.com/archivos/El%20derecho%20de%20acceso%20a%20la%20funcion%20publica.pdf>
- Martínez, R. I. (2014). *Derecho Administrativo 2o. Curso* (Quinta ed.). México: Oxford University Press. Obtenido de <http://www.uenicmlk.edu.ni/img/biblioteca/75.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2 de julio de 2021). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Aplicativo AIRHSP: [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100251&lang=es-ES&view=article&id=6068](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100251&lang=es-ES&view=article&id=6068)
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España. (2016). *Revista Actualidad Internacional Sociolaboral*. (206), 136. España. Obtenido de [https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/mundo/revista\\_ais/206/revista206.pdf](https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/mundo/revista_ais/206/revista206.pdf)
- Ministerio de Modernización de Argentina. (2018). *Serie de investigaciones empleo público: servicio civil comparado y evaluación de impacto de la capacitación*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP. Obtenido de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inap\\_serie\\_investigaciones\\_empleo\\_publico\\_2018.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inap_serie_investigaciones_empleo_publico_2018.pdf)
- Miranda, G. (2004). Instituciones y Perspectivas del Derecho Laboral Público. *Derecho y Sociedad*, 61-75.
- Montenegro, J. (1966). Definición y Concepto de Estabilidad en el Empleo. *Revista de Política Social*(70), 169-179. Recuperado el 24 de marzo de 2020, de <http://www.cepc.gob.es/Controls/Mav/getData.ashx?MAVqs=~aWQ9MzAxNjkmaWRlPTEwMzcmdXJsPTEwJm5hbWU9UIBTXzA3MF8xNjkucGRmJmZpbGU9UIBTXzA3MF8xNjkucGRmJnRhYmxhPUFydGljdWxvJmNvbnRlbnQ9YXBwbGljYXRpb24vcGRm>.
- Morales, P. (2009). Los servicios no personales y el empleo público. *Revista Laborem*. Recuperado el 24 de abril de 2020, de [www.revitalaborem.com/pop.php?option=articulo&Hash=14831999c06331eac19dbb2056c1eaa0&print=1](http://www.revitalaborem.com/pop.php?option=articulo&Hash=14831999c06331eac19dbb2056c1eaa0&print=1)

- Morales, P. (9 de febrero de 2012). *Derecho al Trabajo y Despido Arbitrario Doctrina Jurisprudencial del Tribunal Constitucional*. Obtenido de SUTAMP: <http://www.sutamp.org/wp-content/uploads/2012/03/Derecho-al-trabajo-y-despido-arbitrario-TC.pdf>
- Morón, W. J. (2017). La protección frente al despido arbitrario del trabajador de confianza en el Sector Pública y Privado. (*Trabajo académico para optar el título de segunda especialidad en Derecho del Trabajo y Seguridad Social*). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- Municipalidad Provincial del Cusco - Procuraduría Pública Municipal de la Municipalidad del Cusco. (24 de julio de 2020). Recurso Humano - MPC. *I Seminario de Defensa del Estado: El Decreto de Urgencia N° 16-2020 como herramienta para la defensa del Estado frente al colapso económico de las municipalidades por repuestos judiciales*. Cusco.
- Naranjo, V. (2010). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Bogotá: Editorial Temis S.A.
- Neves, J. (1987). La estabilidad laboral en la Constitución. *Themis*, 28-32.
- Neves, J. (2001). Libertad de Trabajo, Derecho al Trabajo y Derecho de Estabilidad en el Trabajo. *Derecho y Sociedad*(17), 24-26. Obtenido de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16787>
- Neves, J. (2018). *Introducción al Derecho del Trabajo* (Cuarta ed.). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Norte, M. A. (2015). Temporalidad y laboralización del Empleo Público. (*Tesis Doctoral*). Universidad de Murcia, Murcia, España.
- Obregón, T. M. (2016). Estabilidad Laboral No es Sinónimo de Reposición. *Derecho & Sociedad*, 199-206. Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/18832>
- Organización Internacional del Trabajo. (22 de junio de 1982). Convenio N° 158, Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo. Ginebra.
- Orrego, C. A. (2011). Principio de Publicidad y el Sistema de Excepciones al Derecho de Acceso a la Información Pública en el Perú. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 315-340. Obtenido de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/download/3969/3486>
- Ossorio, M. (2007). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Buenos Aires: Heliasta S.R.L.



- Pacori, J. M. (2019). La Ley N° 24041, Protección contra el despido injustificado en el régimen laboral público 276. Garantía para los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente. *Diálogo con la Jurisprudencia*, 239-250.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (16 de diciembre de 1966). Asamblea General de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Obtenido de [https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf)
- Palomar, A. (2009). *Derecho de la función pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos* (Octava ed.). Madrid: Dykinson. Obtenido de VLex.
- Parada, R. (1994). *Derecho Administrativo, Tomo II: Organización y Empleo Público*. Madrid: Marcial Pons.
- Parada, R. (2007). *Derecho del Empleo Público*. Barcelona: Marcial Pons.
- Paredes, J. (1 de mayo de 2019). *Análisis jurisprudencial sobre la desnaturalización del contrato de trabajo*. Recuperado el 25 de marzo de 2020, de Legis.pe: <https://lpderecho.pe/analisis-jurisprudencial-desnaturalizacion-contrato-trabajo/>
- Parejo, L. (1995). Administración y Función pública. *Revista de Documentación Administrativa*, 68-87.
- Pasco, M. (1985). La falta grave laboral. *Derecho PUPC* (39), 269-311. Recuperado el 24 de marzo de 2020, de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/5886>
- Pasco, M. (2012). Los contratos temporales: exposición y crítica. *Derecho PUCP*, 495-511.
- Pérez, A. E. (2006). *La tercera generación de derechos humanos*. Navarra: Thomson-Aranzadi.
- Prats, J. B. (2002). Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional. *DAAPGE. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 2(2), 1-22. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3991482>
- Presidencia Ejecutiva del SERVIR. (13 de octubre de 2020). Marco constitucional de los Decretos de Urgencia N° 014 y 016-2020. *Defensa ante la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República*. Lima.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". (17 de noviembre de 1988). Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). San Salvador, El Salvador. Obtenido de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>
- Puentes, G. (2009). *La carrera administrativa en el marco de la función pública* (Primera ed.). Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario. Obtenido de

<https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=4MVkPtpKtawC&oi=fnd&pg=PA10&dq=Contrataci%C3%B3n+laboral+temporal+y+la+carrera+administrativa&ots=b8AI6UTGkp&sig=xHwqPYyIbdR7GzIz8brMNsgFPEo#v=onepage&q=funci%C3%B3n%20publica%20es&f=false>

- Puntriano, C. A. (2015). Consecuencias Jurídicas derivadas de la Infracción a la Estabilidad Laboral de Salida por parte del Empleador. *Derecho & Sociedad Asociación Civil*(46), 161-172.
- Puntriano, C., Valderrama, L., & Gonzáles, L. (2019). *Los Contratos de Trabajo. Régimen Jurídico en el Perú* (Primera ed.). Lima, Perú: Gaceta Jurídica S.A.
- Real Academia Española. (2019). *Real Academia Española*. Obtenido de rae.es: <https://dle.rae.es/tutela>
- Real Decreto Legislativo 2/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. (23 de octubre de 2015). Ministerio del Empleo y Seguridad Social. España. Obtenido de <https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/24/pdfs/BOE-A-2015-11430.pdf>
- Reglamento de la Carrera Administrativa. Decreto Supremo N° 005-90-PCM. (18 de enero de 1990). Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República del Perú. Lima. Obtenido de <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0008/9-reglamento-de-la-ley-de-carrera-administrativa-1.pdf>
- Rey, L. E. (2018). La Relación de Empleo Público en Argentina, desde una Perspectiva Jurisprudencial. *Anuario de la Función Pública*, 103-170. Obtenido de [https://pe.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=07d2d33e6d95be21bca33af16b96f645#indice\\_4](https://pe.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=07d2d33e6d95be21bca33af16b96f645#indice_4)
- Rodríguez, A. (2017). El despido de un trabajador público bajo el régimen privado previamente repuesto por sentencia judicial ¿Se vulnera la cosa juzgada con la aplicación del Precedente Huatuco? (*Tesis de Licenciatura*). Universidad de Piura, Piura, Perú.
- Rojas, I. (2014). La indemnización por término de contrato de trabajo: instrumento de protección ante el despido. *Revista Ius et Praxis*(1), 91-122. Obtenido de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/iusetp/v20n1/art05.pdf>
- Rojas, J. (2018). Análisis de la implementación de la Carrera Administrativa desde la Autonomía Universitaria: Caso Universidad del Tolima. (*Tesis de Maestría*). Universidad del Tolima, Tolima, Colombia.
- Roqueta, R. (2019). *La contratación temporal en las Administraciones Públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública - INAP.
- Rosas, J. (2015). *El Derecho Laboral en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Gaceta Jurídica.

- Royo-Villanova, S. (1964). El concepto de funcionario y la relación de función pública en el nuevo Derecho español. *Revista de Administración Pública*, 9-24.
- Saavedra, J., & Maruyama, E. (2000). *Estabilidad laboral e indemnización: efectos de los costos de despido sobre el funcionamiento del mercado laboral peruano*. (Documento de trabajo, 28). Lima: GRADE. Obtenido de <http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/ddt28.pdf>
- Saldaña, H. J., & De Bracamonte, M. O. (2015). Efectos de la contratación laboral a plazo determinado en las las organizaciones sindicales en el Perú. *Ciencia y Tecnología*, 11(4), 107-119. Recuperado el 24 de marzo de 2020, de <http://revistas.unitru.edu.pe/index.php/PGM/article/download/1153/1092>
- Sánchez, M. (2000). Igualdad, mérito y capacidad en el Empleo Público. *El Principio de Igualdad*, 141-154.
- Sánchez, M. (2013). *Derecho de la Función Pública* (Séptima ed.). Madrid: Tecnos.
- Sanguinetti, W. (2007). *Derecho Constitucional del Trabajo. Relaciones de Trabajo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Sanmartin, F. J. (2017). Régimen Jurídico del Personal Laboral en la Administración Pública. La restructuración del Servicio Andaluz del Empleo. (*Tesis Doctoral*). Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, Sevilla, España.
- Saravia, J. I. (2018). La gestión pública en el Perú en perspectiva histórica (siglos xix-xxi). *En Líneas Generales*, 143-161. Recuperado el 26 de abril de 2020, de <https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/enlineasgenerales/article/viewFile/2674/2883>
- Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. (2009). *Referentes Básicos para la mejora de la Administración Pública* (Primera ed.). Lima, Perú.
- Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República. Sentencia, Exp. N° 2283-2017. (14 de noviembre de 2018). Lima.
- Servir. (2012). *El Servicio Civil Peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. Lima. Recuperado el 13 de 5 de 2020, de <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/877371-el-servicio-civil-peruano-antecedentes-marco-normativo-actual-y-desafios-de-la-reforma>
- Servir. (9 de julio de 2019). *Procedimiento Administrativo Disciplinario* (Primera ed.). Lima: Escuela Nacional de Administración Pública - ENAP. Obtenido de Biblioteca SERVIR.
- Silva, C. M. (2017). Mérito y Capacidad: En defensa de la Carrera y Función Pública. (*Tesis de Licenciatura*). Universidad de Piura, Piura, Perú.
- Silva, C. M. (5 de julio de 2018). Alcances de Función Pública y Servicio Personal al Estado. *Anuario de la Función Pública*. Obtenido de

<https://pe.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=6d268e35546e5f6c5356c18bfb13309>

- Sú, C. C. (31 de marzo de 2016). Alcances sobre la contratación sujeta a modalidad o plazo determinado de los servidores en la Administración Pública. Lima.
- Tovalino, F. (2014). *El despido. Análisis con base en criterios jurisprudenciales*. Lima: Gaceta Jurídica S.A.
- Tovalino, F., & Valderrama, L. R. (2014). *Despido Arbitrario. Nuevos criterios jurisprudenciales sobre su calificación*. (Primera ed.). Lima, Perú: Gaceta Jurídica S.A.
- Touchard, J. (1961). *Historia de las ideas políticas*. (J. Pradera, Trad.) Madrid: Editorial Tecnos S.A.
- Toyama, J. (2005). Impacto de las sentencias laborales del Tribunal Constitucional sobre el mercado de trabajo (2002-2005). *Ius Et Veritas*, 30, 249-268.
- Toyama, J. (2015). *El Derecho Individual del Trabajo en el Perú un enfoque Teórico-Práctico*. Lima: Gaceta Jurídica S.A.
- Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia, Exp. N° 0025-2007-PI/TC. (19 de setiembre de 2008). *Decano Nacional del Colegio de Profesores del Perú (demandante) c. Congreso de la República (demandado), Proceso de Inconstitucionalidad contra la Ley N° 29062, Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial*. Fundamento 110. Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/00025-2007-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia, Exp. N° 05057-2013-PA/TC. (16 de abril de 2015). Precedente Constitucional Vinculante. *Precedente Huatuco*. Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/05057-2013-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia, Exp. N° 05650-2009-PA/TC. (31 de agosto de 2010). Fundamentos 10 y 14. Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/05650-2009-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia, Exp. N° 1124-2001-AA/TC. (11 de julio de 2002). *Caso Sindicato Unitario de Trabajadores de Telefónica del Perú S.A. y FETRATEL*.
- Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia, Exp. N° 1397-2001-AA/TC. (9 de octubre de 2002). Fundamento 6. Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01397-2001-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia, Exp. N° 6681-2013-AA/TC. (23 de junio de 2016). *Caso Cruz Llamos*. Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/06681-2013-AA.pdf>

- Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia, Exp. N° 976-2001-AA/TC. (13 de marzo de 2003). *Caso Eusebio Llanos Huasco*. Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00976-2001-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia. Exp. N° 0035-2010-PI/TC. (9 de noviembre de 2011). *Caso Colegio de Abogados de Lima contra la Ley N° 29318, Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República de la República*.
- Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia. Exp. N° 045-2004-PI/TC. (29 de octubre de 2005). *Caso Colegio de Abogados del Cono Norte de Lima contra la modificatoria de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura*. Lima.
- TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444), Decreto Supremo N° 006-2017-JUS. (20 de marzo de 2017). Presidente de la República. Lima.
- Valderrama, L. (2014). *Régimen Laboral de los Trabajadores Públicos en la Jurisprudencia del Tribunal de Servicio Civil*. Lima: Gaceta Jurídica S.A.
- Valderrama, L. (2019). *El Derecho Laboral en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica S.A.
- Vida, R. (2016). *Las relaciones laborales en las Administraciones Públicas. (Tesis Doctoral)*. Universidad de Granada, Granada, España.
- Villanueva, H. (2002). *Necesidad de Creación del Instituto de la Función Pública en México. (Tesis de Maestría)*. Universidad Autónoma de Nuevo León, San Nicolás de los Garza, N. L. Obtenido de <http://eprints.uanl.mx/1209/1/1020147063.PDF>
- Zachert, U. (2007). *La estructura de las relaciones laborales en Alemania. Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*(11), 1029-1042. Obtenido de <https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/2545/AD-11-56.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Zappino, V. (9 de abril de 2019). *La estabilidad del empleado público. Breves nociones y evolución jurisprudencial*. Obtenido de SAIJ Sistema Argentino de Información Jurídica: <http://www.saij.gob.ar/victoria-zappino-vulcano-estabilidad-empleado-publico-breves-nociones-evolucion-jurisprudencial-dacf190070-2019-04-09/123456789-0abc-defg0700-91fcanirtcod?q=fecha-rango%3A%5B20181101%20TO%2020190501%5D&o=8&f=Total%7CFecha%7CEstado%2>
- Zuta, K. E. (2015). *La estabilidad laboral frente al despido, como garantía de la libertad sindical, en la legislación y jurisprudencia peruana. VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 425-438.

## Referencias bibliográficas en Metodología de la Investigación

- Cisterna, F. (2005). Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa. *Theoría*, 14 (1), 61-71. Recuperado el 4 de julio de 2022, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29900107>
- Cohen, N., & Gómez, G. (2019). *Metodología de la investigación, ¿para qué?: la producción de los datos y los diseños*. Buenos Aires: Editorial Teseo. Obtenido de [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20190823024606/Metodologia\\_para\\_que.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20190823024606/Metodologia_para_que.pdf)
- Gibbs, G. (2012). *El análisis de datos cualitativos en Investigación Cualitativa*. Madrid: EDICIONES MORATA, S. L.
- Godínez, W. A., & García, J. (2015). Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones. En C. M. Villabella, *Metodologías: enseñanza e investigación jurídicas. 40 años de vida académica. Homenaje al doctor Jorge Witker* (págs. 921-953). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Hernández, C. (2013). Análisis de datos cualitativos. En A. L. Marín, & A. Noboa, *Conocer lo social: Estrategias y técnicas de construcción y análisis de datos* (págs. 373-404). Madrid. Obtenido de <http://alejandronoboa.uy/resources/files/others/librosypublicaciones/Libroconocerlosocial.pdf>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. d. (2010). *Metodología de la Investigación* (Quinta ed.). México: McGraw Hill /Interamericana Editores, S.A. DE C.V.
- Rivas, L. A. (2017). *ELABORACIÓN DE TESIS. Estructura y Metodología*. Ciudad de México: Editorial Trillas S.A de C.V.
- Romero, H. E., Palacios, J. J., & Ñaupas, H. (2018). *Metodología de la Investigación Jurídica. Una Brújula para investigar y redactar la tesis*. Lima: Grijley E.I.R.L.
- Torres, A. (1999). *Estrategias y Técnicas de Investigación Cualitativa*. Santa Fé, Colombia: Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de UNAD. Obtenido de [https://www.academia.edu/34438955/Torres\\_A\\_Estrategias\\_y\\_tecnicas\\_de\\_investigacion\\_cualitativa\\_pdf](https://www.academia.edu/34438955/Torres_A_Estrategias_y_tecnicas_de_investigacion_cualitativa_pdf)
- Witker, J. (1995). *La investigación jurídica*. México: McGraw-Hill.

## **ANEXOS**

## Anexo 1: Matriz de consistencia

### Tesis: "TUTELA FRENTE AL DESPIDO ARBITRARIO POR DESNATURALIZACIÓN DEL CONTRATO TEMPORAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA: UN ANÁLISIS DE ESTABILIDAD"

| PROBLEMA   | OBJETIVO   | HIPÓTESIS  | CATEGORÍAS  | SUBCATEGORÍAS  | TÉCNICA   | INSTRUMENTO  | METODOLOGÍA  |
|--|--|--|---|--|---|--|--|
| <b>Problema Principal</b>  | <b>Objetivo General</b>  | <b>Hipótesis General</b>   |   |  |   |  |  |
| ¿Cuál es la tutela adecuada frente al despido arbitrario por desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública de los regímenes generales con carrera? | Proponer la tutela adecuada frente al despido arbitrario por desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública de los regímenes generales con carrera. | La tutela adecuada frente al despido arbitrario por desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública de los regímenes generales con carrera es la indemnización.  |   | Estabilidad de salida en la Función Pública temporal                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Resultados específicos</li> <li>- Ley 24041</li> <li>- Derecho comparado</li> <li>- Jurisprudencia relevante a nivel nacional e internacional</li> <li>- Jurisprudencia comparada</li> </ul>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis deductivo de los resultados específicos.</li> <li>- Análisis documental.</li> <li>- Análisis dogmático.</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ficha de análisis de transcurso normativo.</li> <li>- Ficha de análisis documental.</li> </ul>                                      |
| <b>Problemas Específicos</b>   | <b>Objetivos Específicos</b>   | <b>Hipótesis Específicas</b>   |   |  |   |  |  |
| 1. ¿Cuál es el tipo de estabilidad laboral que contempla la Constitución Política como tutela contra el despido arbitrario?  | 1. Identificar el tipo de estabilidad laboral que contempla la Constitución Política como tutela contra el despido arbitrario.                                     | 1. La estabilidad laboral que contempla la Constitución Política como protección contra el despido arbitrario es la estabilidad relativa.  | <b>Categoría 1</b>  | Estabilidad Laboral de salida  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Absoluta</li> <li>- Relativa propia</li> <li>- Relativa impropia</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis documental.</li> <li>- Análisis dogmático.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ficha de análisis documental.</li> </ul>  |
| 2. ¿Cuáles son las diferencias entre la estabilidad laboral en el empleo privado y la estabilidad en la Función Pública, respecto a sus orígenes y fundamentos?    | 2. Determinar las diferencias entre la estabilidad laboral en el empleo privado y la estabilidad en la Función Pública, respecto a sus orígenes y fundamentos.     | 2. Existen diferencias entre la estabilidad en la Función Pública y el empleo privado, que obedecen a la naturaleza del empleador, la finalidad del servicio, la forma de alcanzar la protección frente al despido arbitrario. | Tutela frente al Despido Arbitrario (C1)                            | Estabilidad en el empleo privado   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Antecedentes históricos</li> <li>- Fundamentos doctrinarios</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis documental.</li> <li>- Análisis dogmático.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ficha de análisis documental.</li> </ul>  |
| 3. ¿Cuándo se alcanza la protección frente al cese arbitrario o estabilidad en la Función Pública de los regímenes generales con carrera?                          | 3. Identificar cuándo se alcanza la protección frente al cese arbitrario o estabilidad en la Función Pública de los regímenes generales con carrera.               | 3. La estabilidad laboral (protección contra el despido arbitrario) en la Función Pública de carrera se alcanza mediante la superación de un concurso público de méritos.  |   | Acceso a la Función Pública de carrera   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a la Función Pública en el régimen 276</li> <li>- Acceso a la Función Pública en el régimen SERVIR</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis documental.</li> <li>- Análisis normativo.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ficha de análisis normativo.</li> </ul>   |
| 4. ¿Cuáles son los principios que garantizan el acceso justo a la Función Pública?   | 4. Identificar los principios que garantizan el acceso justo a la Función Pública.   | 4. Los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como de publicidad, garantizan el acceso justo a la Función Pública.  | <b>Categoría 2</b>  | Principios del Acceso justo a la Función Pública   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Igualdad</li> <li>- Mérito y Capacidad</li> <li>- Publicidad</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis documental.</li> <li>- Análisis dogmático.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ficha de análisis documental.</li> </ul>  |
| 5. ¿Cómo se da la desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública de los regímenes generales con carrera?  | 5. Describir cómo se da la desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública de los regímenes generales con carrera.                                   | 5. La desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública se da por la aplicación indebida de la figura contractual de contratación temporal para labores eventuales.  | Desnaturalización del Contrato Temporal en la Función Pública. (C2) | Desnaturalización del contrato temporal  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundamento doctrinario</li> <li>- Fundamento legal</li> <li>- Fundamento jurisprudencial</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Observación no participante, no estructurada.</li> <li>- Análisis documental.</li> <li>- Estudio de sentencias.</li> <li>- Análisis dogmático.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ficha de análisis de sentencia.</li> </ul>  |
| 6. ¿Cuál es el efecto de las reposiciones judiciales en el derecho de acceso justo a la Función Pública?   | 6. Identificar cuál es el efecto de las reposiciones judiciales en el derecho de acceso justo a la Función Pública.  | 6. Las reposiciones judiciales afectan el contenido esencial del derecho fundamental de acceso justo a la Función Pública, el presupuesto público y el desarrollo del Servicio Civil   |   | Efecto de las reposiciones judiciales en el derecho de Acceso justo a la Función Pública | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Efecto en el contenido esencial del derecho.</li> <li>- Análisis del contexto de las reposiciones judiciales</li> <li>- Incidencia en la Administración de Personal (Presupuesto y SAGRH)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis documental.</li> <li>- Análisis dogmático.</li> <li>- Observación no participante, no estructurada.</li> <li>- Análisis documental.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ficha de análisis documental.</li> <li>- Lista de reporte de fallos judiciales.</li> <li>- Ficha de análisis documental.</li> </ul> |

**Enfoque:**  
Cualitativo.

**Tipo de investigación:**  
Investigación Jurídica de tipo Dogmático - Propositiva

**Nivel de investigación:**  
Propositivo

**Método:**  
Histórico, dogmático, comparativo, analítico e hipotético-deductivo

**Diseño**  
Diseño descriptivo-comparativo



## Anexo 2: Matriz de recolección de información

| CATEGORÍAS DE ESTUDIO   | SUBCATEGORÍAS  | UNIDADES DE ANÁLISIS  | TÉCNICA   | INSTRUMENTO  | PROCEDIMIENTO   |   |
|---|--|---|---|--|---|---|
| <b>Categoría 1</b><br>Tutela frente al Despido Arbitrario (C1)                            | Estabilidad de salida en la Función Pública temporal                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Resultados específicos</li> <li>- Ley 24041</li> <li>- Derecho comparado</li> <li>- Jurisprudencia relevante a nivel nacional e internacional</li> <li>- Jurisprudencia comparada</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legislación nacional e internacional en la materia.</li> <li>- Jurisprudencia nacional e internacional en la materia.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis deductivo de los resultados específicos.</li> <li>- Análisis documental.</li> <li>- Análisis dogmático.</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ficha de análisis de transcurso normativo.</li> <li>- Ficha de análisis documental.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se organizó la información recolectada,</li> <li>- División en unidades temáticas</li> <li>- Se procedió a la categorización conforme a las ideas centrales de cada unidad temática.</li> <li>- Subcategorización de las categorías de acuerdo con la naturaleza y contenido</li> <li>- Asignación de ejes centrales para efectuar la transcripción.</li> <li>- Desarrollo de las categorías y unidades de análisis obtenidas</li> <li>- Se identificaron diferencias y similitudes entre las categorías específicas comparables.</li> <li>- Se obtuvieron temas y subtemas.</li> <li>- Redacción de la información medular en las bases teóricas y resultados.</li> </ul> |
|   | Estabilidad Laboral de salida  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Absoluta</li> <li>- Relativa propia</li> <li>- Relativa impropia</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Derecho Comparado: España, Francia, Alemania y Chile.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis documental.</li> <li>- Análisis dogmático.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ficha de análisis documental.</li> </ul>   |   |
|   | Estabilidad en el empleo privado   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Antecedentes históricos</li> <li>- Fundamentos doctrinarios</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Doctrina en libros físicos de la materia.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis documental.</li> <li>- Análisis dogmático.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ficha de análisis documental.</li> </ul>   |   |
|   | Estabilidad en la Función Pública  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Antecedentes históricos</li> <li>- Fundamentos doctrinarios</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Doctrina en libros ubicados en la web.</li> <li>- Doctrina en artículos de revista física y electrónica.</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis documental.</li> <li>- Análisis normativo.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ficha de análisis normativo.</li> </ul>  |   |
| <b>Categoría 2</b><br>Desnaturalización del Contrato Temporal en la Función Pública. (C2) | Acceso a la Función Pública de carrera   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a la Función Pública en el régimen 276</li> <li>- Acceso a la Función Pública en el régimen SERVIR</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Libros y artículos de revista en la web.</li> <li>- Informes y documentos emitidos por el SERVIR.</li> </ul>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis documental.</li> <li>- Análisis dogmático.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ficha de análisis documental.</li> </ul>   |   |
|   | Principios del Acceso justo a la Función Pública   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Igualdad</li> <li>- Mérito y Capacidad</li> <li>- Publicidad</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Documentación de la Municipalidad Provincial de Cusco.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis documental.</li> <li>- Análisis dogmático.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ficha de análisis de sentencia.</li> </ul>   |   |
|   | Desnaturalización del contrato temporal  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundamento doctrinario</li> <li>- Fundamento legal</li> <li>- Fundamento jurisprudencial</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Todos estos documentos se encuentran detallados en las referencias bibliográficas.</li> </ul>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Observación no participante, no estructurada.</li> <li>- Análisis documental.</li> <li>- Estudio de sentencias.</li> <li>- Análisis dogmático.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ficha de análisis documental.</li> </ul>   |   |
|   | Efecto de las reposiciones judiciales en el derecho de Acceso justo a la Función Pública | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Efecto en el contenido esencial del derecho.</li> <li>- Análisis del contexto de las reposiciones judiciales</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sentencias del Segundo y Tercer Juzgado de Trabajo de la CSJCU.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis documental.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lista de reporte de fallos judiciales.</li> <li>- Ficha de análisis documental.</li> </ul>     |   |

### Anexo 3: Instrumentos de recolección de información

#### 3.1. FICHA DE ANÁLISIS DOCUMENTAL

Se adjuntan dos ejemplares:

| <b>FICHA DE ANÁLISIS DOCUMENTAL</b>     |  |
|---|--|
| <b>Título</b>                           | Estabilidad Laboral No es Sinónimo de Reposición   |
| <b>Autor</b>                            | Tulio Máximo Obregón Sevillano   |
| <b>Tipo</b>                             | Artículo de revista especializada  |
| <b>Referencia bibliográfica</b>         | Obregón, T. M. (2016). Estabilidad Laboral No es Sinónimo de Reposición. Derecho & Sociedad, 199-206.  |
| <b>Ubicación</b>                        | <a href="https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/18832">https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/18832</a>  |
| <b>Categoría y subcategoría</b>         | C1: Tutela frente al despido arbitrario<br>- Estabilidad laboral de salida   |
| <b>Contenido analizado</b>              | <p><b>2. ¿Qué es la estabilidad laboral?</b></p> <p>Doctrinariamente, la estabilidad laboral es una manifestación del principio de continuidad del derecho laboral (Américo Plá).</p> <p>Este principio (continuidad) dentro de sus múltiples manifestaciones, señala dos que son muy importantes y tienen relación con la estabilidad laboral:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La preferencia por la contratación a plazo indeterminado. a esta manifestación del principio de continuidad se le denomina estabilidad laboral de entrada, y</li> <li>- El límite al despido ad nutum o arbitrario. A esta manifestación se le llama estabilidad laboral de salida.</li> </ul> <p>A estas dos manifestaciones se llama "estabilidad laboral".</p> <p>La estabilidad laboral de salida, que tiene relación con la figura del despido, doctrinariamente, tiene grados diferenciados de protección:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. La estabilidad laboral absoluta, consiste en que, en caso de despido injustificado, el trabajador tiene derecho a la reposición en el empleo.</li> <li>b. La estabilidad laboral relativa propia, cuando existe la opción entre el pago de una indemnización al trabajador o su reposición en el empleo, decisión, que según la opción legislativa, podrá depender del propio trabajador, del juez o del empleador. En estos casos, suele haber pago de las remuneraciones devengadas entre el momento del despido y el de la reposición o pago de la indemnización; y,</li> <li>c. La estabilidad laboral relativa impropia, cuando el trabajador ante el despido del cual ha sido objeto, tiene derecho al pago de una indemnización.</li> </ol> |
| <b>Producto del análisis (Hallazgo)</b> | La estabilidad laboral tiene dos manifestaciones: de entrada y de salida. La estabilidad laboral de salida puede ser absoluta cuando se prevé la reposición en el empleo, o relativa cuando se prevé la indemnización, esta última puede ser propia o impropia, de tal manera, ante la eventualidad de un despido, la legislación preverá la forma en que deba ser otorgada la tutela ante un eventual despido.  |

| <b>FICHA DE ANÁLISIS DOCUMENTAL</b>     |   |
|---|---|
| <b>Título</b>                           | Derecho Administrativo 2o. Curso - UNAM   |
| <b>Autor</b>                            | Rafael I. Martínez Morales  |
| <b>Tipo</b>                             | Libro   |
| <b>Referencia bibliográfica</b>         | Martínez, R. I. (2014). Derecho Administrativo 2o. Curso (Quinta ed.). México: Oxford University Press.   |
| <b>Ubicación</b>                        | <a href="http://www.uenicmlk.edu.ni/img/biblioteca/75.pdf">http://www.uenicmlk.edu.ni/img/biblioteca/75.pdf</a>   |
| <b>Categoría y subcategoría</b>         | C2: Acceso a la Función Pública de Carrera<br>- Ingreso a la Carrera Administrativa   |
| <b>Contenido analizado</b>              | <p><b>29.6 El nombramiento</b></p> <p>Hemos señalado que la forma normal para iniciar la relación entre el estado y sus servidores públicos la constituye el nombramiento, el acto jurídico formal en cuya virtud la administración pública designa a una persona como funcionario o empleado y la somete al régimen aplicable conforme a la ley a la función pública.</p> <p>Se podría afirmar que el nombramiento es el acto final del procedimiento de designación, iniciado con la selección de los candidatos a un cargo público, según los variados sistemas, los cuales exigen cumplir los requisitos específicos por cuyo medio se procura asegurar, a criterio de la autoridad o de los ciudadanos, la capacidad y honradez del futuro servidor público.</p> |
| <b>Producto del análisis (Hallazgo)</b> | Para iniciar la relación entre el Estado y sus servidores, a fin de adquirir la estabilidad laboral, se requiere que el servidor haya obtenido el nombramiento tras el cumplimiento de requisitos específicos que aseguran la capacidad y honradez del servidor público   |

### 3.2. FICHA DE ANÁLISIS NORMATIVO

| <b>FICHA DE ANÁLISIS NORMATIVO</b>      |   |
|---|---|
| <b>Denominación</b>                     | Ley de Bases de la Carrera Administrativa, Decreto Legislativo 276 y su Reglamento.   |
| <b>Emisor</b>                           | Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República del Perú  |
| <b>Publicación</b>                      | 24 de marzo de 1984   |
| <b>Estado</b>                           | Vigente   |
| <b>Categoría y subcategoría</b>         | C2: Desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública<br>- Acceso a la Función Pública de Carrera   |
| <b>Artículos analizados</b>             | Art. 12, el ingreso a la carrera administrativa, entre otros supuestos, se efectúa tras haber aprobado el concurso de admisión. Art. 24, los servidores que acceden de esa forma no pueden ser cesados arbitrariamente.<br>Art. 28 del Reglamento, el ingreso a la Administración Pública en la condición de servidor de carrera o servidor contratado para labores de naturaleza permanente se efectúa obligatoriamente mediante concurso público, es nulo todo acto administrativo que contravenga dicha disposición.<br>Art. 15, el servidor contratado para labores de naturaleza permanente puede ingresar a la carrera, superados tres años consecutivos. |
| <b>Producto del análisis (Hallazgo)</b> | Para adquirir el derecho de no ser despedido arbitrariamente (estabilidad laboral) en el régimen 276, el servidor debe haber superado un concurso público de méritos, para poder pertenecer a la carrera. También debe acceder mediante concurso público para ser contratado temporalmente para labores de naturaleza permanente, y superados tres años consecutivos tiene la posibilidad de ingresar a la Carrera Administrativa.  |

| <b>FICHA DE ANÁLISIS NORMATIVO</b>      |  |
|---|--|
| <b>Denominación</b>                     | Ley del Servicio Civil, Ley 30057  |
| <b>Emisor</b>                           | Congreso de la República   |
| <b>Publicación</b>                      | 4 de julio de 2013   |
| <b>Estado</b>                           | Vigente  |
| <b>Categoría y subcategoría</b>         | C2: Desnaturalización del contrato temporal en la Función Pública<br>- Acceso a la Función Pública de Carrera  |
| <b>Artículos analizados</b>             | Art. 67, la incorporación al grupo de servidores civiles de carrera se efectúa mediante concurso público de méritos abierto o transversal.<br>Art. 72, además, se sujeta a un período de prueba de tres (3) meses.<br>Art. 36, cuando la destitución resulte nula o injustificada, declarada por el TSC o por el juez, el servidor tiene derecho a solicitar la indemnización o reposición. Nula la destitución por discriminación de cualquier índole |
| <b>Producto del análisis (Hallazgo)</b> | Para adquirir al derecho de no ser despedido arbitrariamente (estabilidad laboral) en el régimen 276, el servidor debe superar un concurso público de méritos y además superar el periodo de prueba de tres meses.   |

### 3.3. FICHA DE ANÁLISIS DE SENTENCIA

Se adjuntan las cuatro fichas de análisis de sentencia utilizadas:

| <b>FICHA DE ANÁLISIS DE SENTENCIA</b>         |   |
|---|---|
| <b>Expediente N° 400-2017-0-1001-JR-LA-02</b> |   |
| <b>Pretensiones</b>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento de su derecho a permanencia.</li> <li>- <b>Reposición</b> en el cargo de <i>Técnico Administrativo en las Oficinas de la Secretaría General del Gobierno Regional Cusco, categoría Técnico A.</i></li> <li>- Indemnización de daños y perjuicios por el tiempo dejado de laborar, hasta la fecha en que se disponga su reposición.</li> </ul>   |
| <b>Fallo</b>                                  | <p><b>Fundada en parte</b> la demanda Contenciosa Administrativa, en consecuencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se declara contrario a derecho el despido efectuado el 2 de enero del 2017.</li> <li>- Se dispone se restablezca el derecho al trabajo de la demandante, afectado por el despido contrario a la Ley N° 24041.</li> <li>- Se ordena a la entidad pública demandada a <b>reincorporar</b> a la demandante en el cargo de <i>Técnico Administrativo en la Oficina de Transcripciones de la Secretaría General del Gobierno Regional Cusco</i>, en caso de defecto insalvable, en otro cargo de igual categoría y nivel.</li> <li>- Se declara improcedente la pretensión de indemnización de daños y perjuicios.</li> </ul>  |
| <b>Motivación</b>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- En el periodo de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2016, la demandante no suscribió contrato alguno, pues <i>si bien la demandada la consideró como personal obrero asignada a diferentes proyectos de inversión</i>, conforme se tiene del Informe Escalafonario, de los hechos se tiene que anterior a este periodo la actora venía suscribiendo contratos CAS, cuya prórroga no se suscribió, incluso superando un periodo igual al último que suscribió, lo que permite concluir que por éste periodo laboró sin contrato alguno.</li> <li>- Conforme a los informes obrantes en autos, la demandante efectuó labores de carácter permanente como personal de la Oficina de Transcripciones de la Secretaría General.</li> <li>- Al encontrarse la actora bajo la protección del artículo 1 de la Ley N° 24041, debe disponerse su inmediata reincorporación en su puesto de trabajo por haberse afectado su derecho constitucional al trabajo al haber sido despedida sin una causa justificada.</li> <li>- En atención a la jurisprudencia vinculante, el hecho de que un servidor adquiera la protección del artículo 1 de la Ley N° 24041 no significa su ingreso a la carrera administrativa, sino sólo está protegido contra el despido arbitrario.</li> </ul> |
| <b>Producto del análisis (Hallazgo)</b>       | <p>Como es de verse, en aplicación de la Ley N° 24041, se dispone que se le reincorpore a la actora a un cargo dependiente de la Secretaría General de la entidad demandada, cargo que sin duda corresponde a la Función Pública. Ya no se discute si la actora ingresó o no por concurso público a la Función Pública, se entiende, en atención a la jurisprudencia vinculante (Casación N° 1308-2016), finalmente se precisa que su reposición no supone su ingreso a la carrera pública.</p>   |

| <b>FICHA DE ANÁLISIS DE SENTENCIA</b>          |   |
|--|---|
| <b>Expediente N° 2475-2017-0-1001-JR-LA-02</b> |   |
| <b>Pretensiones</b>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se declare contrario a derecho a la actuación material no sustentada en acto administrativo ejecutada por la demandada consistente en su despido incausado de fecha 4 de mayo de 2017.</li> <li>- Reposición a su puesto de <i>Jefe de Participación Ciudadana y Comunal de la Gerencia de Desarrollo Humano</i> de la Municipalidad Distrital de Santiago.</li> </ul>   |
| <b>Fallo</b>                                   | <p><b>Fundada</b> la demanda Contenciosa Administrativa, en consecuencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se declara contrario a derecho el despido efectuado el 4 de mayo de 2017.</li> <li>- Se dispone se restablezca el derecho al trabajo de la demandante, afectado por el despido contrario a la Ley N° 24041.</li> <li>- Se ordena a la entidad pública demandada a <b>reincorporar</b> a la demandante en el cargo de <i>Jefa de la Unidad de Participación Ciudadana y Comunal</i>.</li> </ul>   |
| <b>Motivación</b>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- De las afirmaciones hechas por las partes, el "<i>Contrato de trabajo bajo el régimen del D. Leg. N° 276</i>", Contrato N° 07-2017-RR.HH/ADM-MDS y de las boletas de pago, se advierte que la actora ostentó como último cargo el de Jefa del Área de Participación Ciudadana y Comunal, por tanto, al haberse desempeñado como empleada, está sujeta al régimen 276, cuyas labores son de carácter permanente. Asimismo, al haber superado un año de labor continuo dentro del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, conforme se tiene de los medios probatorios, se encuentra dentro de los alcances del artículo 1 de la Ley N° 24041.</li> <li>- La actora no ostentaba un cargo de confianza porque, efectuada la interpretación del ROF, la actora no daba cuenta de sus actos a la Gerencia Municipal sino a la Gerencia de Desarrollo Económico y a la Unidad de Participación Ciudadana y Comunal.</li> <li>- En atención a la jurisprudencia vinculante, el hecho de que un servidor adquiera la protección del artículo 1 de la Ley N° 24041 no significa su ingreso a la carrera administrativa, sino sólo está protegido contra el despido arbitrario.</li> </ul> |
| <b>Producto del análisis (Hallazgo)</b>        | <p>Como es de verse, en aplicación de la Ley N° 24041, se dispone que se le reincorpore a la actora como Jefe de Participación Ciudadana y Comunal de la Gerencia de Desarrollo Humano de la entidad pública demandada, cargo que sin duda corresponde a la Función Pública. Ya no se discute si la actora ingresó o no por concurso público a la Función Pública, se entiende, en atención a la jurisprudencia vinculante (Casación N° 1308-2016), pues finalmente se precisa que su reposición no supone su ingreso a la carrera pública.</p>   |

| <b>FICHA DE ANÁLISIS DE SENTENCIA</b>         |   |
|---|---|
| <b>Expediente N° 597-2019-0-1001-JR-LA-03</b> |   |
| <b>Pretensiones</b>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se ordene la reposición en el último cargo desempeñado en la entidad demandada hasta el 31 de diciembre del año 2018, en el cargo de <i>Asistente en Promoción Social, en la Sub-Gerencia de Comunidades Andina y Amazónicas de la Gerencia Regional de Desarrollo Social del Gobierno Regional Cusco, categoría profesional E.</i></li> <li>- Reconocimiento del derecho a permanencia como trabajadora del Gobierno Regional del Cusco, por desnaturalización de los contratos temporales.</li> </ul>  |
| <b>Fallo</b>                                  | <p><b>Fundada</b> la demanda Contenciosa Administrativa, en consecuencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se dispone se restablezca y reconozca el derecho al trabajo de la demandante, afectado por el despido contrario a la Ley N° 24041.</li> <li>- Se ordena a la entidad pública demandada a <b>reincorporar</b> a la demandante en <i>su puesto habitual de trabajo</i> que ostentaba hasta antes del despido, bajo los alcances del D. L 276 y con su mismo nivel remunerativo.</li> <li>- Se precisa que la incorporación de la demandante no implica su nombramiento como servidor público, y por tanto su reincorporación se halla sujeta a lo dispuesto por el artículo 48 del D. L 276.</li> <li>- Una vez consentida la presente sentencia, debe el Presidente del Gobierno Regional y el Procurador del Gobierno Regional del Cusco, realizar las gestiones necesarias para identificar a los responsables de la contratación de la demandante.</li> </ul>  |
| <b>Motivación</b>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- El precedente Huatuco no es aplicable al presente caso, al haber sido excluido de su aplicación al régimen 276 y para los efectos de la Ley N° 24041.</li> <li>- De los contratos denominados “Proyecto Mejoramiento de las Capacidades Artísticas y Creación de Infraestructura Itinerante para el Desarrollo Cultural”, si bien tienen tal denominación de obra (temporales) acreditan la existencia de relación laboral, los mismos deben ser analizados a la luz del <i>principio de primacía de la realidad</i> y en concordancia con los demás medios de prueba.</li> <li>- De los probatorios actuados en el proceso se concluye que la relación laboral entre las partes se extendió por más de un año y que las funciones que realizó la demandante fueron de carácter permanente, en aplicación el principio de primacía de la realidad, con lo que se acredita que la demandante se encuentra bajo los alcances del artículo 1 de la Ley N° 24041.</li> <li>- Es necesario destacar que, probado el despido, solo procede la reposición del trabajador en el cargo que venía desempeñando, sin que ello de modo alguno importe su ingreso a la Carrera Administrativa.</li> <li>- De acuerdo con el Precedente vinculante Huatuco, al haberse determinado que el contrato celebrado con la demandante se ha desnaturalizado, es decir que las labores que ha realizado son de naturaleza permanente y no temporal, deberá el Gobernador Regional del Gobierno Regional del Cusco, en ejercicio de las facultades que la ley le otorga, determinar la responsabilidad e identificar a los responsables de la contratación del demandante.</li> </ul> |
| <b>Producto del análisis (Hallazgo)</b>       | <p>Se aplica la Ley N° 24041, disponiendo la reincorporación de la actora en el <i>puesto habitual de trabajo que venía desempeñando</i> hasta antes de su despido, sin especificar el cargo; sin embargo, ello se entiende de la pretensión que se declara fundada. No se discute si la actora ingresó o no por concurso público a la Función Pública, se entiende, en atención a la jurisprudencia vinculante (Casación N° 1308-2016), pues finalmente se precisa que su reposición no supone su ingreso a la carrera administrativa. Se ordena determinar la responsabilidad funcional de los responsables de la contratación indebida de la demandante, en aplicación de uno de los extremos dispuestos por el Precedente Huatuco. Además, este aspecto es muy importante en esta sentencia pues, de modo alguno, no se desconoce la contratación indebida que se efectuó en favor de la demandante.</p>  |

| <b>FICHA DE ANÁLISIS DE SENTENCIA</b>         |  |
|---|--|
| <b>Expediente N° 718-2019-0-1001-JR-LA-03</b> |  |
| <b>Pretensiones</b>                           | El restablecimiento del derecho al trabajo del demandante, disponiendo como medida necesaria su inmediata Reposición, como <i>Jefe de la Unidad de Recaudación Tributaria</i> .  |
| <b>Fallo</b>                                  | <p><b>Fundada</b> la demanda Contenciosa Administrativa, en consecuencia:<br/>Se dispone se restablezca y reconozca el derecho al trabajo de la demandante, afectado por el despido contrario a la Ley N° 24041.<br/>Se ordena a la entidad pública demandada a <b>reincorporar</b> a la demandante en <i>su puesto habitual de trabajo</i> que ostentaba hasta antes del despido, bajo los alcances del D. L 276 y con su mismo nivel remunerativo.<br/>Se precisa que la incorporación de la demandante no implica su nombramiento como servidor público, y por tanto su reincorporación se halla sujeta a lo dispuesto por el artículo 48 del D. L 276.<br/>Una vez consentida la presente sentencia, debe el Alcalde de la Municipalidad de Santiago, realizar las gestiones necesarias para identificar a los responsables de la contratación de la demandante.</p>   |
| <b>Motivación</b>                             | <p>El precedente Huatuco no es aplicable al presente caso, al haber sido excluido de su aplicación al régimen 276 y para los efectos de la Ley N° 24041.<br/>Las partes suscribieron “Contrato a Plazo Determinado de Naturaleza Temporal para Obra o Actividad”, y en conjunto con los medios probatorios actuados, se concluye que la relación laboral entre las partes se extendió por más de un año, además que las funciones que ha realizado la demandante, en los hechos se ha demostrado que fue contratado para dos proyectos específicos ya citados y que se le ha remunerado en función de dichos proyectos y metas establecidas, además que no existe medio probatorio que determine que realizó labores distintas a las que fue contratado y que dichas funciones eran de carácter permanente, con lo que se acredita que la demandante se encuentra bajo los alcances del artículo 1 de la Ley N° 24041.<br/>Es necesario destacar que, probado el despido, solo procede la reposición del trabajador en el cargo que venía desempeñando, sin que ello de modo alguno importe su ingreso a la Carrera Administrativa.<br/>De acuerdo con el Precedente vinculante Huatuco, al haberse determinado que el contrato celebrado con la demandante se ha desnaturalizado, es decir que las labores que ha realizado son de naturaleza permanente y no temporal, deberá el Gobernador Regional del Gobierno Regional del Cusco, en ejercicio de las facultades que la ley le otorga, determinar la responsabilidad e identificar a los responsables de la contratación del demandante.</p> |
| <b>Producto del análisis (Hallazgo)</b>       | <p>En este caso, en aplicación de la Ley N° 24041, se dispone que se le reincorpore a la actora en el puesto habitual de trabajo que venía desempeñando hasta antes de su despido, sin especificar el cargo, sin embargo, ello se entiende de la pretensión que se declara fundada. Ya no se discute si la actora ingresó o no por concurso público a la Función Pública, se entiende, en atención a la jurisprudencia vinculante (Casación N° 1308-2016), pues finalmente se precisa que su reposición no supone su ingreso a la carrera administrativa.<br/>Se debe hacer especial énfasis en el extremo de la sentencia que se dedica a precisar que se determine la responsabilidad funcional de los responsables de la contratación indebida de la demandante, en aplicación de uno de los extremos dispuestos por el Precedente Huatuco. Además, en la parte resolutive dispone realizar las gestiones necesarias para identificar a los responsables de la contratación de la demandante. Aspecto que constituye una característica muy importante en esta sentencia, pues no se desconoce la contratación indebida que se efectuó en favor de la demandante.</p>   |



### 3.4. FICHA DE ANÁLISIS DE TRANCURSO NORMATIVO

| FICHA DE ANÁLISIS DE TRANCURSO NORMATIVO   |  |  |  |
|--|--|--|--|
| Unidad Temática de Análisis  | Tutela contra el despido arbitrario de servidores civiles contratados temporalmente para labores de naturaleza permanente, régimen 276 |  |  |
| Ley/Precedente   | Publicación  | Disposición  | Tipo de reparación   |
| Ley 24041  | 28/12/1984   | <b>Artículo 1.-</b> Los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente, que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, <b>no pueden ser cesados ni destituidos sino por las causas</b> previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo N° 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él, sin perjuicio delo dispuesto en el artículo 15 de la misma ley.  | Reposición - Estabilidad de salida absoluta<br>(No desconoce ni deroga el principio de Acceso justo a la Función Pública)  |
| Casación 1308-2016 Del Santa   | 19/12/2017   | <b>Vigésimo cuarto:</b> En ese orden de ideas, (en aplicación del principio de progresividad y no regresividad de los derechos fundamentales, como lo es el derecho al trabajo) en caso que un trabajador sujeto a las reglas del Decreto Legislativo N° 276 y artículo 1° de la Ley N° 24041, haya probado que su contratación se ha desnaturalizado, esto es, por haber laborado más de un año de manera ininterrumpida en labores de naturaleza permanente y sin que exista causa justificante prevista en la ley, <b>no se podrá denegar su derecho aduciendo que su ingreso no se realizó por concurso público de méritos</b> , pues como se señalara precedentemente, en estos casos no nos encontramos frente al ingreso a la carrera administrativa, sino a no ser cesados arbitrariamente, cuando se cumplieron los requisitos que la referida ley contiene.  | Reposición - Estabilidad de salida absoluta<br>(Desconoce ni deroga el principio de Acceso justo a la Función Pública)   |
| Decreto de Urgencia 016-2020   | 23/01/2020   | <b>Artículo 3. Ingreso por mandato judicial a las entidades del Sector Público</b><br>3.1 Los mandatos judiciales que ordenen la reposición, la reincorporación o el reconocimiento de vínculo laboral en entidades del Sector Público comprendidas en el inciso 1 del numeral 4.2 del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1442, con independencia del régimen laboral al que se refiera la demanda, el motivo de la desvinculación del demandante o la forma en la que esta se haya realizado, deben observar, bajo responsabilidad, las siguientes reglas:<br>1. Sólo puede efectuarse en la entidad del Sector Público que fue parte demandada en el proceso judicial.<br>2. Sólo procede en una plaza a tiempo indeterminado <b>cuando la persona haya ingresado por concurso público en una plaza presupuestada, de naturaleza permanente y vacante, de duración indeterminada;</b> y, se trate del mismo régimen laboral en el cual fue contratada.<br>3. Para el caso de reconocimiento de vínculo laboral dispuesto por sentencia judicial, el demandante debe ser incorporado al régimen laboral vigente que corresponda a la Entidad. El cambio de régimen laboral únicamente procede mediante un nuevo concurso público.<br>3.2 Para dictar una medida cautelar, además de verificar el cumplimiento de los requisitos previstos para su interposición en la normatividad vigente, debe cumplirse lo establecido en el numeral 3.1 del presente artículo.<br>3.3 Cuando no sea posible proceder conforme a lo establecido en el numeral 3.1 del presente artículo, se toman en cuenta las siguientes reglas:<br>1. Dentro de un proceso judicial en trámite sobre reposición, reincorporación o reconocimiento de vínculo laboral, el juez de oficio o a pedido de parte dispone la indemnización prevista en el inciso 3 del presente numeral 3.3. Asimismo, en ejecución de sentencia, previo traslado a las partes, el juez puede excepcionalmente disponer la indemnización prevista en el inciso 3 del presente numeral 3.3 por lo dispuesto en la sentencia.<br><b>DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA</b><br><b>ÚNICA. Derogatoria</b><br>Deróganse la Ley N° 24041, (...). | 1. Reposición solo si accedió por concurso público y otras reglas.<br>2. Indemnización – Estabilidad de salida relativa, si no accedió por concurso público.<br><br>(Reconoce el principio de Acceso justo a la Función Pública) |
| Ley 31115  | 23/01/2021   | <b>Artículo único.</b> Deróganse los artículos 2, 3, 4, 13, la cuarta disposición complementaria final y la única disposición derogatoria del Decreto de Urgencia 016-2020, decreto de urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del sector público.<br><b>DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL</b><br><b>ÚNICA.</b> Restitúyese la Ley 24041, (...).  | Reposición - Estabilidad de salida absoluta  |
| <b>Producto del análisis (Hallazgo)</b>  |  |  |  |
| La estabilidad de salida que la Ley 24041 previó desde 1984 para los servidores contratados temporalmente para labores de naturaleza permanente en el régimen 276 fue la reposición (estabilidad de salida absoluta), pero no se eximió a dichos servidores de ingresar a prestar servicios mediante concurso público de méritos. Con la interpretación emitida por la Corte Suprema de Justicia, establecida como precedente vinculante en la Casación 1308-2016 Del Santa, se desconoce el requerimiento de ingresar por concurso público para prestar labores de naturaleza permanente a través de contratos temporales previsto para el régimen 276 a través de su Reglamento. A través del D.U 016 -2020 se intentó dar una solución previendo la reposición ante la acreditación de ciertas reglas como la de ingresar por concurso público de méritos en una plaza presupuestada, de naturaleza permanente y vacante, de duración indeterminada, y en caso estos no se acreditaran correspondería la indemnización. Sin embargo, mediante Ley 31115, se derogó dicha disposición y se restituyó la Ley 24041, con lo que a su vez se restituye los precedentes emitidos en atención a su interpretación, como la Casación 1308-2016 Del Santa. Es decir, actualmente se prevé una estabilidad de salida absoluta sin la necesidad de haber ingresado mediante concurso público de méritos a la Función Pública. |  |  |  |

## 3.5. LISTA DE REPORTE DE FALLOS JUDICIALES

| SENTENCIAS DEL TERCER JUZGADO DE TRABAJO - CS.JU |         |                            |                  |                    |
|--|---------|----------------------------|------------------|--------------------|
| Nº   | Emisión | Expediente                 | Fallo            | 2da Instancia      |
| 1  | Ene-19  | 01209-2017-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 2  | Mar-19  | 00400-2017-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA EN PARTE | CONSENTIDA         |
| 3  | Abr-19  | 02874-2016-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA EN PARTE | CONFIRMA           |
| 4  | Abr-19  | 00272-2017-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 5  | Abr-19  | 00440-2016-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 6  | Abr-19  | 00864-2017-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | REVOCA a fundada   |
| 7  | Abr-19  | 00529-2018-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 8  | Abr-19  | 00296-2018-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | CONFIRMA           |
| 9  | Abr-19  | 02438-2017-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 10   | Abr-19  | 00187-2018-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 11   | Abr-19  | 00229-2018-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA EN PARTE | CONFIRMA           |
| 12   | Abr-19  | 03231-2016-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA EN PARTE | REVOCA a infundada |
| 13   | Abr-19  | 00729-2018-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | REVOCA a fundada   |
| 14   | Abr-19  | 00521-2018-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 15   | Abr-19  | 01768-2017-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | REVOCA a fundada   |
| 16   | Abr-19  | 02475-2017-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONSENTIDA         |
| 17   | May-19  | 03635-2017-0-1001-JR-LA-02 | IMPROCEDENTE     | -                  |
| 18   | May-19  | 01897-2018-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA EN PARTE | CONFIRMA           |
| 19   | May-19  | 00999-2018-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 20   | May-19  | 01224-2018-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | REVOCA a fundada   |
| 21   | May-19  | 00647-2015-0-1001-JR-CI-04 | IMPROCEDENTE     | -                  |
| 22   | Jul-19  | 00085-2018-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 23   | Jul-19  | 00591-2018-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | REVOCA a infundada |
| 24   | Jul-19  | 00317-2018-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 25   | Jul-19  | 02933-2018-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 26   | Ago-19  | 00792-2017-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | REVOCA a fundada   |
| 27   | Ago-19  | 00073-2018-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | CONFIRMA           |
| 28   | Ago-19  | 02005-2018-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | CONSENTIDA         |
| 29   | Ago-19  | 01098-2018-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | CONFIRMA           |
| 30   | Ago-19  | 00971-2018-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | CONFIRMA           |
| 31   | Oct-19  | 00437-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 32   | Nov-19  | 01157-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 33   | Nov-19  | 00152-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 34   | Nov-19  | 00123-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | En apelación       |
| 35   | Nov-19  | 00337-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 36   | Dic-19  | 00541-2019-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | En trámite         |
| 37   | Dic-19  | 00759-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA EN PARTE | En Apelación       |
| 38   | Dic-19  | 02104-2017-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | CONFIRMA           |
| 39   | Dic-19  | 00922-2018-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 40   | Dic-19  | 01273-2018-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | CONFIRMA           |
| 41   | Dic-19  | 00316-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 42   | Dic-19  | 03282-2017-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | CONFIRMA           |
| 43   | Dic-19  | 03953-2017-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | CONFIRMA           |
| 44   | Dic-19  | 00083-2019-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | CONFIRMA           |
| 45   | Dic-19  | 00209-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA EN PARTE | CONFIRMA           |
| 46   | Dic-19  | 00736-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA EN PARTE | CONFIRMA           |
| 47   | Dic-19  | 00796-2019-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | CONSENTIDA         |
| 48   | Dic-19  | 00825-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 49   | Dic-19  | 02226-2017-0-1001-JR-LA-01 | IMPROCEDENTE     | -                  |
| 50   | Dic-19  | 00357-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 51   | Dic-19  | 00451-2019-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | CONFIRMA           |
| 52   | Ene-20  | 00962-2018-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | CONSENTIDA         |
| 53   | Ene-20  | 01175-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 54   | Ene-20  | 00037-2019-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | CONFIRMA           |
| 55   | Ene-20  | 00955-2019-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | CONSENTIDA         |
| 56   | Ene-20  | 00352-2019-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | CONFIRMA           |
| 57   | Ene-20  | 00061-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 58   | Ene-20  | 02823-2018-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 59   | Ene-20  | 00390-2019-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | CONFIRMA           |
| 60   | Ene-20  | 00144-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA           |

|    |        |                            |                  |              |
|----|--------|----------------------------|------------------|--------------|
| 61 | Ene-20 | 00787-2019-0-1001-JR-LA-02 | IMPROCEDENTE     | -            |
| 62 | Ene-20 | 00185-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA     |
| 63 | Ene-20 | 01015-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA     |
| 64 | Ene-20 | 00975-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA     |
| 65 | Ene-20 | 01301-2019-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | CONFIRMA     |
| 66 | Ene-20 | 00904-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA     |
| 67 | Ene-20 | 00426-2019-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | CONFIRMA     |
| 68 | Ene-20 | 01297-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA EN PARTE | CONFIRMA     |
| 69 | Ene-20 | 00672-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA     |
| 70 | Ene-20 | 01227-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA     |
| 71 | Ene-20 | 00095-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | En apelación |
| 72 | Ene-20 | 00555-2019-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | CONSENTIDA   |
| 73 | Ene-20 | 04126-2017-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA     |
| 74 | Ene-20 | 02379-2018-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA EN PARTE | CONFIRMA     |
| 75 | Ene-20 | 00778-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | En apelación |
| 76 | Jul-20 | 02808-2018-0-1001-JR-LA-02 | INFUNDADA        | En apelación |
| 77 | Set-20 | 00047-2019-0-1001-JR-LA-02 | FUNDADA          | CONFIRMA     |

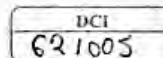
| SENTENCIAS DEL TERCER JUZGADO DE TRABAJO - CS.JU |         |                            |                  |                    |
|--|---------|----------------------------|------------------|--------------------|
| Nº   | Emisión | Expediente                 | Fallo            | 2da Instancia      |
| 1  | Abr-19  | 00711-2015-0-1001-JR-CI-04 | IMPROCEDENTE     | -                  |
| 2  | Abr-19  | 00287-2017-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA EN PARTE | CONFIRMA           |
| 3  | Abr-19  | 03951-2017-0-1001-JR-LA-03 | INFUNDADA        | REVOCA a fundada   |
| 4  | Abr-19  | 00607-2018-0-1001-JR-LA-03 | INFUNDADA        | REVOCA a fundada   |
| 5  | Abr-19  | 00409-2018-0-1001-JR-LA-03 | INFUNDADA        | REVOCA a fundada   |
| 6  | Jun-19  | 00317-2019-0-1001-JR-LA-04 | FUNDADA          | CONSENTIDA         |
| 7  | Jun-19  | 00468-2019-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA EN PARTE | CONFIRMA           |
| 8  | Jun-19  | 00331-2019-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | CONSENTIDA         |
| 9  | Ago-19  | 01016-2019-0-1001-JR-LA-03 | INFUNDADA        | CONFIRMA           |
| 10   | Ago-19  | 00145-2019-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 11   | Set-19  | 00329-2019-0-1001-JR-LA-04 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 12   | Set-19  | 00437-2018-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 13   | Set-19  | 03765-2017-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | E.A                |
| 14   | Set-19  | 00597-2019-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | CONSENTIDA         |
| 15   | Set-19  | 01408-2018-0-1001-JR-LA-03 | INFUNDADA        | CONFIRMA           |
| 16   | Set-19  | 02536-2018-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 17   | Set-19  | 00140-2018-0-1001-JR-LA-03 | INFUNDADA        | REVOCA a fundada   |
| 18   | Set-19  | 00442-2019-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | E.A                |
| 19   | Set-19  | 00389-2019-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 20   | Oct-19  | 01741-2018-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | E.A                |
| 21   | Oct-19  | 01585-2019-0-1001-JR-LA-03 | IMPROCEDENTE     | -                  |
| 22   | Oct-19  | 00193-2019-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 23   | Oct-19  | 01226-2019-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 24   | Oct-19  | 01160-2019-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 25   | Oct-19  | 00543-2019-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 26   | Oct-19  | 01053-2019-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 27   | Oct-19  | 01834-2017-0-1001-JR-LA-03 | INFUNDADA        | CONFIRMA           |
| 28   | Oct-19  | 03540-2013-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 29   | Oct-19  | 00426-2014-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 30   | Oct-19  | 00821-2019-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 31   | Nov-19  | 01223-2019-0-1001-JR-LA-01 | INFUNDADA        | CONFIRMA           |
| 32   | Nov-19  | 00903-2019-0-1001-JR-LA-03 | INFUNDADA        | CONFIRMA           |
| 33   | Nov-19  | 00603-2019-0-1001-JR-LA-03 | INFUNDADA        | REVOCA a fundada   |
| 34   | Nov-19  | 03562-2018-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 35   | Nov-19  | 00739-2019-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | REVOCA a infundada |
| 36   | Nov-19  | 00425-2019-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 37   | Ene-20  | 00523-2019-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 38   | Ene-20  | 01858-2019-0-1001-JR-LA-03 | INFUNDADA        | REVOCA a fundada   |
| 39   | Ene-20  | 01359-2019-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA EN PARTE | REVOCA a infundada |
| 40   | Ene-20  | 01219-2018-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | CONFIRMA           |
| 41   | Ene-20  | 00718-2019-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | CONSENTIDA         |
| 42   | Ene-20  | 00552-2019-0-1001-JR-LA-03 | INFUNDADA        | CONSENTIDA         |
| 43   | Ene-20  | 00336-2019-0-1001-JR-LA-03 | FUNDADA          | CONFIRMA           |

## Anexo 4: Medios de verificación



MUNICIPALIDAD  
PROVINCIAL  
DEL CUSCO

DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS



INFORME N° 1356 -2020-ORH/OGA/MPC.

A : Abog. Jesus Eckhard Fernando Palomino Gonzáles.  
Secretario General.

DE : Lic. Juan Salcedo Zuniga.  
Director de la Oficina de Recursos Humanos.

Asunto : REMITE INFORMACION SOLICITADA.

Ref. : Memorándum N° 730-2020-SG/MPC

Fecha : Cusco, 03 de noviembre del 2020

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, por medio del cual, su Despacho solicita la relación de trabajadores repuestos judiciales en la Municipalidad Provincial del Cusco, bajo el Decreto Legislativo N° 276 y otros indicados en el documento, en atención a lo solicitado por la Bachiller en Derecho Flor de América Tintaya Puma con Expediente N° 621005-2020.

Al respecto, hago de su conocimiento el Informe N° 783-2020-UFATN/ORH/OGA/MPC, emitido por el Sr. Oscar Sutta Gonzales, Jefe (e) de la Unidad de Aspectos Técnicos Normativos de la Dirección de Recursos Humanos, quien remite la relación del personal de acuerdo a lo solicitado, respecto a las plazas asignadas y el perfil del trabajador y algunas recomendaciones.

Es todo cuanto informo a Ud. Para su conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CUSCO  
PATRIOTISMO CULTURAL DE LA HUMANIDAD

*Juan Salcedo Zuniga*  
Lic. Juan Salcedo Zuniga  
DIRECTOR DE RECURSOS HUMANOS



CC.  
Archivo  
Folios 07  
ORH/JSZ/mdz

| RELACION DEL PERSONAL REPUESTO JUDICIAL BAJO EL D.LEG. 276 (INDETERMINADOS Y MEDIDA CAUTELAR) |           |   |                 |                |   |
|---|-----------|---|-----------------|----------------|---|
| NRO   | DNI       | APELLIDOS Y NOMBRES                         | REGIMEN LABORAL | AREA FUNCIONAL |   |
| 1   | *29630901 | PATILLA HUACAC GUIDO                        | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE ADMINISTRACIÓN URBANA Y RURAL               |
| 2   | *23845426 | TUPAYACHI AVENGAÑO ROSENDO                  | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA DE CONTROL DE BIENES PATRIMONIALES                  |
| 3   | *25740192 | CHAVEZ NELLO CONSUELO MILUSKA               | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA DEL TERMINAL TERRESTRE                              |
| 4   | *23826088 | BELJAN MERDOZA PETER EDUAS                  | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE TURISMO Y CULTURA                           |
| 5   | *23964491 | CCOYO MAMANI PAULINO                        | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES |
| 6   | *24001886 | GUZMAN CALLE SHIRLEY                        | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE PROGRAMAS ALIMENTARIOS Y VASO DE LECHE      |
| 7   | *24005843 | PARIGUANA VALENCIA FLOR DEL CARMEN          | 276             | INDETERMINADO  | GERENCIA DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL                      |
| 8   | *25009106 | CRUZ ALEGRIA ROSA ANTONIA                   | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA DE CONTROL DE BIENES PATRIMONIALES                  |
| 9   | *42047739 | QUISPE QUISPE DELFINA ELIZABETH             | 276             | INDETERMINADO  | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                 |
| 10  | *41593562 | HUAMANI CUSHUAMANI VALERIO EDY              | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES |
| 11  | *07567546 | MARCA PIRALTA CLARA MATHILDE                | 276             | INDETERMINADO  | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                 |
| 12  | *15297741 | NOIAS CORONEL JOSE LUIS                     | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN                           |
| 13  | *23992512 | HANCCO SAMATTA RODOLFO                      | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES |
| 14  | *42006869 | (STRADA SERRA RAUL)                         | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN                           |
| 15  | *23854609 | RODRIGUEZ SILLQUINUA TOMAS                  | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA DE CONTROL DE BIENES PATRIMONIALES                  |
| 16  | *41098837 | INDICANTE CAHLANA MANUEL ENRIQUE            | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO E INVERSIONES  |
| 17  | *23866846 | LINARES ALARCON DE MONTEJO ERNESTINA MARINA | 276             | INDETERMINADO  | GERENCIA DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL                      |
| 18  | *23802399 | TAPIA FARFAN DINA CAROLINE                  | 276             | INDETERMINADO  | GERENCIA MUNICIPAL  |
| 19  | *23902800 | CAYRO CHALCO WILBERT CELEDONIO              | 276             | INDETERMINADO  | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                 |
| 20  | *25197407 | LOPEZ CASTELO JOSE DAVID                    | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DEL MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA PUBLICA   |
| 21  | *23836608 | ORTEGA UGARTE MIRIAM SIMONA                 | 276             | INDETERMINADO  | GERENCIA DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL                      |
| 22  | *23857008 | AYMA CHALCO PEDRO WALTER                    | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE ATENCION INTEGRAL A LA FAMILIA              |
| 23  | *23980342 | CRUZ TISHADO FLOR DE MARIA                  | 276             | INDETERMINADO  | ALCALDIA  |
| 24  | *40267827 | CALDERON PALOMINO KORINA                    | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA DE RECURSOS HUMANOS                                 |
| 25  | *42460387 | CUTIBI VELASQUE EDNER                       | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES |
| 26  | *23809146 | ABRIL ARRINDA SONIA LUCRECIA                | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE ADMINISTRACIÓN URBANA Y RURAL               |
| 27  | *23856421 | LADUNA VARGAS LINDA MARI EMME               | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA GENERAL DE TRIBUTACIÓN                              |
| 28  | *23809186 | VALER HUACHO LUCIA                          | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA DE EJECUCION COACTIVA                               |
| 29  | *23924378 | JURADO ESTEVES HUGO CESAR                   | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE ADMINISTRACIÓN URBANA Y RURAL               |
| 30  | *23943606 | ARONI HUAYAPA FELICITAS                     | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE ATENCION INTEGRAL A LA FAMILIA              |
| 31  | *23862348 | VARGAS CRUZ JULIO                           | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES |
| 32  | *23867173 | OLAZABAL AVILES MARCIA                      | 276             | INDETERMINADO  | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                 |
| 33  | *23862459 | SALAZAR QUITO WALTER                        | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA DE RECURSOS HUMANOS                                 |
| 34  | *23983773 | TITTO ARAGON ALEXANDER JESUS                | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA DEL TERMINAL TERRESTRE                              |
| 35  | *23988091 | HUISA CHACMANA MERCEDES                     | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES |
| 36  | *40197882 | QUISPE MONTEZ RAUL ALBERTO                  | 276             | INDETERMINADO  | GERENCIA DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL                      |
| 37  | *40842490 | NUÑEZ VILENA YUDITH                         | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES |
| 38  | *41394353 | ZAMBRANO PAUCAR ELIZABETH                   | 276             | INDETERMINADO  | GERENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SERVICIOS MUNICIPALES    |
| 39  | *41513550 | CRUZ ROMERO MARLENY                         | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE ATENCION INTEGRAL A LA FAMILIA              |
| 40  | *23926138 | SANTANDER ROZAS MARIA ANTONIETA             | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA DE RECURSOS HUMANOS                                 |
| 41  | *24004113 | NUÑEZ VELASQUE ANDREA                       | 276             | INDETERMINADO  | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                 |
| 42  | *10842489 | QUISPE QUISPE ANFURDO                       | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES |
| 43  | *07785321 | PACHECO CABRERA LUZ MARINA                  | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA DE DEFENSA CIVIL                                    |
| 44  | *21524854 | ORMEÑO ROMAN ROBERTO ANTONIO                | 276             | INDETERMINADO  | ALCALDIA  |
| 45  | *23847489 | ANDRADE ANDRADE ROSANA                      | 276             | INDETERMINADO  | GERENCIA DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL                      |
| 46  | *23853476 | POLO ZAMALLOJA MARCO                        | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE TURISMO Y CULTURA                           |
| 47  | *23878830 | QUISPE ABRACA JOSÉ SANTOS                   | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE OBRAS PÚBLICAS                              |
| 48  | *23885773 | ALARCON GARATE RUTH FELISA                  | 276             | INDETERMINADO  | SECRETARIA GENERAL  |
| 49  | *23846521 | PEREZ PALDINO DUNA                          | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA DE DEFENSA CIVIL                                    |
| 50  | *23976628 | SALINAS ATAUCCO ASENIA                      | 276             | INDETERMINADO  | GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA                                 |
| 51  | *23982460 | MORCOSO BELIDO LILIAN JUDITH                | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA                        |
| 52  | *24000783 | MARCANI JACA ALVAREZ LUZMILA                | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES |
| 53  | *24388277 | HUAMANI QUISPE RICARDO                      | 276             | INDETERMINADO  | GERENCIA MUNICIPAL  |
| 54  | *25001279 | DROZ VASQUEZ YULI KARIN                     | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA DE RECURSOS HUMANOS                                 |
| 55  | *40827874 | SOLORZANO TAPIA KARINA                      | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA DE FISCALIA   |
| 56  | *42264376 | MAMANI QUISPE VICTOR GIL                    | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN                           |
| 57  | *42132355 | TACU HANCCO PATRICIO BERNABE                | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES |
| 58  | *43867742 | PEREZ MUÑOZ SALVADOR                        | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES |
| 59  | *24676556 | CONTRERAS ESCOBAR LISET                     | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE GESTION AMBIENTAL                           |
| 60  | *08161376 | ASTETE ZAMALLOJA CELINA LUZ                 | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA DE SUPERVISION DE OBRAS                             |
| 61  | *23894071 | VIGNATI DUFRAS RUTH ROSARIO                 | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA DE LIQUIDACION DE PROYECTOS DE INVERSION PUBLICA    |
| 62  | *23901263 | TITTO CASCAMAITA OCTAVIO                    | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA DEL TERMINAL TERRESTRE                              |
| 63  | *23934388 | CHALCA SINGONA WALTER                       | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES |
| 64  | *23951103 | SANTOS SALAS WILDER                         | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES |
| 65  | *24006666 | CUSHUALLPA USUCACHI ALDO ROBERT             | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE TURISMO Y CULTURA                           |
| 66  | *40797975 | CARRIO DWEDD RICHART                        | 276             | INDETERMINADO  | GERENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SERVICIOS MUNICIPALES    |
| 67  | *43468211 | MONTON CANAL JUSTO NILO                     | 276             | INDETERMINADO  | GERENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SERVICIOS MUNICIPALES    |
| 68  | *23881159 | RECHARTE VAZQUEZ MANUEL JESUS               | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES |
| 69  | *43149383 | VELASQUE TAPASCO JEMIE                      | 276             | INDETERMINADO  | GERENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SERVICIOS MUNICIPALES    |
| 70  | *23824308 | CORNELIO MARTINEZ CORINA                    | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN                           |
| 71  | *23859826 | GONZALES BARRIOS GIL AUGUSTO                | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA DE DEFENSA CIVIL                                    |
| 72  | *23864726 | FLORES AMPLEDO HERMINIA                     | 276             | INDETERMINADO  | GERENCIA DE DESARROLLO URBANO Y RURAL                       |
| 73  | *23865189 | ZUNIGA GARI BAY JANET JULIANA               | 276             | INDETERMINADO  | GERENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SERVICIOS MUNICIPALES    |
| 74  | *23918748 | CUSIPALCAC ESTRADA BENITO                   | 276             | INDETERMINADO  | SUB GERENCIA DE REGULACION DEL TRANSPORTE URBANO            |
| 75  | *25128582 | RODRIGUEZ LARRERA JUAN CARLOS YSMAIL        | 276             | INDETERMINADO  | OFICINA DE ORIENTACION Y FISCALIZACION MUNICIPAL            |



|     |           |  |     |               |   |
|-----|-----------|--|-----|---------------|---|
| 76  | *41152059 | VILLEN A GUZMAN HERBER                 | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES   |
| 77  | *41880923 | CAYRO CHALCO FREDY JOSE                | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SERVICIOS MUNICIPALES      |
| 78  | *42148848 | CRUZ MENDOZA MARCO ANTONIO             | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                   |
| 79  | *42240631 | TORRES NUÑEZ MILAGROS                  | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DE RECURSOS HUMANOS                                   |
| 80  | *42818842 | AIRAMPO CONDE JOSE CARLOS              | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES   |
| 81  | *45085579 | FLORES CARAZAS ALDO                    | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DE CATASTRO   |
| 82  | *23990967 | ALMANZA QUIÑONES RICARDO               | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL                        |
| 83  | *23934067 | AMEZQUITA JIMENEZ AUGUSTO HARRY        | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA                                   |
| 84  | *23808313 | FARFAN DE ECHARRI GLORIA ZUNILDA       | 276 | INDETERMINADO | OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN                             |
| 85  | *23839691 | LIMA VALDIVIA EDGAR ALEJANDRO          | 276 | INDETERMINADO | OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN                             |
| 86  | *23811318 | VALER MORALES FELIX                    | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA      |
| 87  | *23902259 | ARAGON GIBAJA DELCY                    | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL                        |
| 88  | *23954920 | GARCIA QUISPE SERGIO                   | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE TURISMO Y CULTURA                             |
| 89  | *23821006 | AMALUT OJEDA GRACIELA                  | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA                                   |
| 90  | *23884591 | MUÑOZ CASTRO RUTH BRIGIDA              | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA                                   |
| 91  | *06123793 | ORTIZ TOCRE RAUL                       | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES   |
| 92  | *23946124 | MUÑOZ QUISPE EXALTACION ELISA          | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE PROGRAMAS ALIMENTARIOS Y VASO DE LECHE        |
| 93  | *23984188 | DURAND FARFAN RICHARD                  | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                   |
| 94  | *23814131 | MENA PUMALLOCLLA JOSEFINA              | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL                        |
| 95  | *23817959 | PACHECO ALVAREZ ALBINA                 | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA FAMILIA                |
| 96  | *23821958 | CHAPARRO SORIA SONIA VICTORIA          | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DEL TERMINAL TERRESTRE                                |
| 97  | *23837829 | PALOMINO GUISADO JULIA MELIANA         | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA FAMILIA                |
| 98  | *23851774 | LUÑAPILCO ROCA CIRO                    | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES   |
| 99  | *23857628 | VASQUEZ PINEDO JOSE LUIS               | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE GESTIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO                  |
| 100 | *23859205 | OROZ VASQUEZ DARIO                     | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA      |
| 101 | *23863160 | PALOMINO PURACA ANGEL ALFREDO          | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES   |
| 102 | *23863342 | CHARA CONDORI RUBEN NICANOR            | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES   |
| 103 | *23872355 | TINAJEROS ABARCA CAMILO ELISBAM        | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA FAMILIA                |
| 104 | *23884199 | BERRIOS APAZA EDGARD                   | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA FAMILIA                |
| 105 | *23911454 | LAZO QUEVEDO IVAN                      | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DE CATASTRO   |
| 106 | *23933322 | UNDA HURTADO TANIA ERIKA               | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE ADMINISTRACIÓN URBANA Y RURAL                 |
| 107 | *23937955 | DELGADO ZARATE MARTHA                  | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DE RECURSOS HUMANOS                                   |
| 108 | *23934609 | RIOS MENCIA DUVALJE                    | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA MUNICIPAL DE APOYO A LA PERSONA CON DISCAPACIDAD |
| 109 | *23951994 | HUAMANI AÑO JULIAN                     | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES   |
| 110 | *23951555 | CORONADO YUPANQUI LEONARDA             | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE PROGRAMAS ALIMENTARIOS Y VASO DE LECHE        |
| 111 | *23975975 | NUÑEZ ALANOCA ELIZABETH                | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DE TESORERÍA  |
| 112 | *23990869 | POLAR QUIROZ MARIE GLENDY              | 276 | INDETERMINADO | OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA                          |
| 113 | *24001676 | PUMA QUISPE DARSI                      | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                   |
| 114 | *24001107 | QUISPE PIMENTEL DHERWIN                | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                   |
| 115 | *24005415 | PERALTA GALVEZ ELSA                    | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES   |
| 116 | *24384708 | ACCOSTUPA LLAMACONCCA FLAVIO           | 276 | INDETERMINADO | OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN                             |
| 117 | *24941154 | OVALLE HEREDIA RONILDA                 | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                   |
| 118 | *40210658 | CORDOVA MENDOZA IRIS                   | 276 | INDETERMINADO | OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN                             |
| 119 | *40221190 | VILLEN A PAREJA KARIM                  | 276 | INDETERMINADO | SECRETARIA GENERAL  |
| 120 | *40282255 | CALDERON VILLACORTA AMERICO            | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES   |
| 121 | *41160918 | NAVINTA TACONA CESAR ARMANDO           | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DEL TERMINAL TERRESTRE                                |
| 122 | *41643326 | APAZA CALLAÑAUA ROEL                   | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE TURISMO Y CULTURA                             |
| 123 | *43888023 | SEQUEIROS GUILLEN PID                  | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES   |
| 124 | *44685475 | HUAMANI SANCHEZ YESENIA                | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DE RECURSOS HUMANOS                                   |
| 125 | *80588907 | DONAYRE CASTILLO MARCO ANTONIO         | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES   |
| 126 | *09041109 | GONZALES ARAUJO YANIRE                 | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES   |
| 127 | *23806554 | VALER MEZA SERAPIO                     | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DE LOGÍSTICA  |
| 128 | *23833949 | VITERY CASAPINO LUIS EDUARDO           | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DEL TERMINAL TERRESTRE                                |
| 129 | *23834744 | QUISPE QUISPE HILARIO                  | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA MUNICIPAL  |
| 130 | *23853913 | TITO CASTILLO ROBERTO                  | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES   |
| 131 | *23854159 | SANCHEZ FLORES NAZARIO                 | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL                        |
| 132 | *23930799 | ISMODES ARAUJO CARLOS ISAAC            | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA MUNICIPAL  |
| 133 | *23935690 | ESPINOZA MELGAREJO ROLANDO             | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES   |
| 134 | *23946574 | GONZALES CHACON ANGELICA AMPARO        | 276 | INDETERMINADO | OFICINA GENERAL DE TRIBUTACIÓN                                |
| 135 | *23960921 | CORRALES SULLCA PERCY RODOLFO          | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DE CONTROL DE BIENES PATRIMONIALES                    |
| 136 | *23976141 | SUTTA GONZALES OSCAR JUAN              | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DE RECURSOS HUMANOS                                   |
| 137 | *23976732 | YUCRA TAPIA TULA                       | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES   |
| 138 | *23980350 | CARI ALUCAPUMA AYDEE                   | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE ADMINISTRACIÓN URBANA Y RURAL                 |
| 139 | *23985054 | HEREDIA CHAMPI YOVISIA                 | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE ADMINISTRACIÓN URBANA Y RURAL                 |
| 140 | *23995853 | TORRES ZUÑIGA EDGAR                    | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DEL TERMINAL TERRESTRE                                |
| 141 | *24009318 | PACHECO NINAHUANCA MARIO               | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SERVICIOS MUNICIPALES      |
| 142 | *24005591 | GOMEZ ORTEGA GLORIA                    | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE CIRCULACIÓN DEL TRÁNSITO                      |
| 143 | *24979181 | HUAMAN QUISPE VILMA                    | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DE EJECUCIÓN COACTIVA                                 |
| 144 | *25002175 | ARENAS VARGAS SANTOS                   | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                   |
| 145 | *30858965 | SUCLLI VILLACORTA NILLO                | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES   |
| 146 | *40042540 | ORTIZ DE DRUE VALDERRAMA LUZ PATRICIA  | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DE CATASTRO   |
| 147 | *40064178 | HUMPIRI BALLADARES ALEXANDRO           | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES   |
| 148 | *40076162 | PEREZ QUISPE WILBERT                   | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES   |
| 149 | *40083405 | VARGAS HUIRSE FREDY                    | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DEL TERMINAL TERRESTRE                                |
| 150 | *42272720 | CHIHUANTITO VILLACORTA JULIO CRISTOBAL | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES   |
| 151 | *42635211 | GAMARRA CUELLAR ROSSANA                | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL                        |
| 152 | *23831413 | MORA MIRANDA MARCO LUIZ                | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                   |

|     |            |                                       |     |               |  |
|-----|------------|---------------------------------------|-----|---------------|--|
| 153 | *23045489  | SUÑA ESCOBAR JUDITH LUISA             | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                                |
| 154 | *23062189  | LETONA MENDOZA MARIA ELENA            | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DEL TERMINAL TERRESTRE   |
| 155 | *23085302  | QUISEP QUISEP JUSTINO                 | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DEL TERMINAL TERRESTRE   |
| 156 | *23093176  | CANO YUPAYCCANA EDISON                | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE PROGRAMAS ALIMENTARIOS Y VASO DE LECHE                     |
| 157 | *23094262  | PAUCAR ALTAMIRANO ANGEL               | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SERVICIOS MUNICIPALES                   |
| 158 | *230925441 | MONTEROSO FERNANDEZ WALTER            | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DEL TERMINAL TERRESTRE   |
| 159 | *23092921  | AYMA TURPO JOSE                       | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SERVICIOS MUNICIPALES                   |
| 160 | *230937228 | AMARCA CALDERON CARMEN                | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE DESARROLLO URBANO Y RURAL                                      |
| 161 | *230950720 | CALVO IBAÑAZA CRISTINA                | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE TURISMO Y CULTURA  |
| 162 | *230958096 | ARAGON GUTIERREZ JULIO CESAR          | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES                |
| 163 | *230976051 | CASAPINO RODRIGUEZ ERIG               | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA MUNICIPAL   |
| 164 | *230976523 | CHOQUE MEDINA LEONARDO MARTIN         | 276 | INDETERMINADO | PROCURADURIA PUBLICA MUNICIPAL   |
| 165 | *230986795 | ROMANI VILLEGAS FREDY                 | 276 | INDETERMINADO | OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN  |
| 166 | *230992094 | CAZORLA ESCOBEDO SANTIAGO             | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DE EJECUCIÓN COACTIVA  |
| 167 | *24007371  | VILLARDO CABALLERO LORENZO WASHINGTON | 276 | INDETERMINADO | OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN  |
| 168 | *41949721  | CABALLERO MONJE ERICA                 | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                                |
| 169 | *41997085  | PAUCAR CONDORI ERIC                   | 276 | INDETERMINADO | OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO E INVERSIONES                 |
| 170 | *01335125  | COILA FLORES JUSTO                    | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES                |
| 171 | *01222457  | SOTELO MIRANDA EMILIO                 | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                                |
| 172 | *12519208  | PEREZ SEQUEIROS ANIBAL                | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SERVICIOS MUNICIPALES                   |
| 173 | *15332045  | FLORES MUÑOZ MIGUEL ROBERTO           | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                                |
| 174 | *23005790  | FLORES SANTOS ROSARIO                 | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                                |
| 175 | *23022578  | ROJAS CCENTE JORGE                    | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA  |
| 176 | *23026498  | ACURIO TITO ROCIO MERCEDES            | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DE RELACIONES PUBLICAS Y PROTOCOLO                                 |
| 177 | *23036533  | HUALPA RDOCA RUBEN                    | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                                |
| 178 | *23064738  | HUAMAN PACCOCHUCO NICOMEDES           | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DE RECURSOS HUMANOS  |
| 179 | *23065335  | PIREZ MATOS CARMEN NANCY              | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE PROGRAMAS ALIMENTARIOS Y VASO DE LECHE                     |
| 180 | *23079615  | AGUIRRE ALVAREZ SANTOS                | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES                |
| 181 | *23085015  | MENDOZA ALARCON EDDY                  | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES                |
| 182 | *230915317 | RIOS ROMERO JOSE EZEQUIEL             | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DEL TERMINAL TERRESTRE   |
| 183 | *23092385  | QUISEP PIMENTEL VISITACION RAQUEL     | 276 | INDETERMINADO | OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN  |
| 184 | *23093013  | HUAMAN LIPA EDDY ALFONSO              | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE ADMINISTRACIÓN URBANA Y RURAL                              |
| 185 | *230930576 | MORANTE VARGAS VLADEMIR               | 276 | INDETERMINADO | OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN  |
| 186 | *230941408 | BUSTAMANTE ARINAZA RAUL RAMIRO        | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DE CATASTRO  |
| 187 | *230942576 | SANTISTEBAN ORDOÑEZ ODALIS            | 276 | INDETERMINADO | OFICINA EJECUTIVA DEL COMITÉ DE SERVICIOS INTEGRADOS TURÍSTICOS CULTURALES |
| 188 | *230946088 | TAIPE BUSTAMANTE WILFREDO             | 276 | INDETERMINADO | OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN  |
| 189 | *230948700 | DEZA CHAVEZ KATIA                     | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SERVICIOS MUNICIPALES                   |
| 190 | *230949746 | CAMARGO OSORIO EDWIN                  | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIOS MUNICIPALES                |
| 191 | *230978322 | ACUÑA JUAREZ EDWIN EUGENIO            | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE OBRAS PUBLICAS   |
| 192 | *23098731  | ACURIO ACURIO MARIO IVAN              | 276 | INDETERMINADO | OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN  |
| 193 | *230990463 | CACRES FARIAN JAIME                   | 276 | INDETERMINADO | ALCALDIA   |
| 194 | *24000872  | QUISEP ASTETE MARIA ELENA             | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL                                     |
| 195 | *24006116  | GALLEGOS CHEVARRIA CARLOS FERNANDO    | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DEL CENTRO HISTORICO  |
| 196 | *24006395  | VALDERAMA CUSIMAYTA JOSE              | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE PROGRAMAS ALIMENTARIOS Y VASO DE LECHE                     |
| 197 | *24010720  | TRELLES SULLA RHODIO BETTY            | 276 | INDETERMINADO | SECRETARIA GENERAL   |
| 198 | *25002825  | GONZALES CURAHUA CARINA YESSICA       | 276 | INDETERMINADO | OFICINA DEL TERMINAL TERRESTRE   |
| 199 | *40409788  | RODRIGUEZ VILAFUERTE CESAR            | 276 | INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE PROGRAMAS ALIMENTARIOS Y VASO DE LECHE                     |
| 200 | *41108703  | SALAS CONTRA FANI OFELIA              | 276 | INDETERMINADO | GERENCIA DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL                                     |
| 201 | *24002918  | SILVA GUEVARA YABEL                   | 276 | MEDCAUT       | GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA  |
| 202 | *23012853  | BUSTOS LOAYZA FIDEL ALEJANDRO         | 276 | MEDCAUT       | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                                |
| 203 | *23070404  | ROJAS SOLORZANO CONNIE                | 276 | MEDCAUT       | SUB GERENCIA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA FAMILIA                             |
| 204 | *40720773  | VILLENA CARRION VICTOR ABEL           | 276 | MEDCAUT       | SUB GERENCIA DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE URBANO                           |
| 205 | *41434290  | INQUILAY INCHO BENIGNA                | 276 | MEDCAUT       | SUB GERENCIA DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE URBANO                           |
| 206 | *41595871  | CHAVEZ LOPEZ ALEXANDER                | 276 | MEDCAUT       | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                                |
| 207 | *41115933  | BLANCO HUALPALUMA TANIA               | 276 | MEDCAUT       | SUB GERENCIA DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE URBANO                           |
| 208 | *43028771  | CUEVA ARANZA GLADIS                   | 276 | MEDCAUT       | SUB GERENCIA DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE URBANO                           |
| 209 | *74485233  | MAMANI ZEGARRA GARY CRISTIAN          | 276 | MEDCAUT       | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                                |
| 210 | *23030919  | VARGAS ELGUERA EDGARDO                | 276 | MEDCAUT       | SUB GERENCIA DE OBRAS PÚBLICAS   |
| 211 | *230999388 | PINARES PEÑA ITZEL ABEJARDO           | 276 | MEDCAUT       | SUB GERENCIA DE OBRAS PÚBLICAS   |
| 212 | *23217682  | MENA FLORES TERESA                    | 276 | MEDCAUT       | OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO E INVERSIONES                 |
| 213 | *40093375  | BRAVO CUSHUPANGUI DANESH OMAR         | 276 | MEDCAUT       | OFICINA DE DEFENSA CIVIL   |
| 214 | *01677787  | SERNAQUE CHUZON ARCELY                | 276 | MEDCAUT       | SUB GERENCIA DE OBRAS PÚBLICAS   |
| 215 | *23091812  | QUISEP CALCINA FERMIN                 | 276 | MEDCAUT       | OFICINA DEL TERMINAL TERRESTRE   |
| 216 | *230979574 | AMEZQUITA JIMENEZ JEANETTE            | 276 | MEDCAUT       | OFICINA DE SUPERVISIÓN DE OBRAS  |
| 217 | *23051381  | CORNEJO HUISA ROSA JULIA              | 276 | MEDCAUT       | SUB GERENCIA DE COMERCIO, INDUSTRIA Y ARTESANÍA                            |
| 218 | *44582280  | MELO CCANSAYA ANIBAL FAUSTO           | 276 | MEDCAUT       | SUB GERENCIA DE ESTUDIOS Y PROYECTOS                                       |
| 219 | *47446260  | BEJARANO SEGUNDO SAMMY CARDLAY        | 276 | MEDCAUT       | GERENCIA DE TRANSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE                                |
| 220 | *23222592  | CORDERO SANCHEZ ARIANA MARIA          | 276 | MEDCAUT       | SUB GERENCIA DE TURISMO Y CULTURA  |
| 221 | *23276133  | ROJAS ARANZA JOSE                     | 276 | MEDCAUT       | OFICINA DEL TERMINAL TERRESTRE   |
| 222 | *230913941 | MUÑOZ QUISEP JULIA                    | 276 | MEDCAUT       | OFICINA DE CONTROL DE BIENES PATRIMONIALES                                 |
| 223 | *44028031  | ESCOBAR DELGADO LUZ BERSALLY          | 276 | MEDCAUT       | GERENCIA DE MEDIO AMBIENTE   |
| 224 | *44189461  | CCARAHUIRE MEDINA ERIC ABLARDO        | 276 | MEDCAUT       | SUB GERENCIA DE MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA PUBLICA                   |
| 225 | *24997440  | REVIERA SEGOVIA FABIOLA               | 276 | MEDCAUT       | OFICINA GENERAL DE TRIBUTACIÓN   |
| 226 | *23185162  | SALAZAR YANQUI VICTOR RAUL            | 276 | MEDCAUT       | SUB GERENCIA DE OBRAS PÚBLICAS   |
| 227 | *23262753  | BORNAS BUSTAMANTE JUAN CARLOS         | 276 | MEDCAUT       | SUB GERENCIA DE OBRAS PÚBLICAS   |
| 228 | *23062974  | SANTIVÁNEZ VEÑERO EDITHA MARIVILIANA  | 276 | MEDCAUT       | GERENCIA DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL                                     |
| 229 | *23082278  | PACHECO MOHANNA YEMIRA NOHEMI         | 276 | MEDCAUT       | SUB GERENCIA DE ESTUDIOS Y PROYECTOS                                       |
| 230 | *23090169  | MANCILLA DE AUCCACUSI NATIVIDAD       | 276 | MEDCAUT       | OFICINA DEL TERMINAL TERRESTRE   |
| 231 | *42318265  | CCAPANI HUAMAN GIDION                 | 276 | MEDCAUT       | OFICINA DE CATASTRO  |
| 232 | *44148661  | VALVERDE FRANCO CHRISTIAAN MANUEL     | 276 | MEDCAUT       | OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN  |
| 233 | *47658019  | SANZ PACCO GUINA ELIANA               | 276 | MEDCAUT       | SUB GERENCIA DE OBRAS PÚBLICAS   |





 MUNICIPALIDAD  
PROVINCIAL  
DEL CUSCO

PROCURADURÍA  
PÚBLICA MUNICIPAL

# I SEMINARIO DE DEFENSA DEL ESTADO

**EL DECRETO DE URGENCIA N° 16-2020**  
COMO HERRAMIENTA PARA LA  
DEFENSA DEL ESTADO FRENTE AL  
COLAPSO ECONÓMICO DE LAS  
MUNICIPALIDADES POR REPUESTOS  
JUDICIALES

**EVENTO LIBRE**

REPRESENTANTES:

- Procuraduría General del Estado -
- SERVIR (Autoridad Nacional del Servicio Civil) -
- Congreso de la República -
- Ministerio de Economía y Finanzas -
- Gobiernos Regionales y locales -

**24**  
**JULIO**  
04:00 p.m

Transmisión en vivo:  **LIVE**



Presidencia de la Corte Superior de Justicia de Cusco  
Gerencia de Administración Distrital  
Unidad de Planeamiento y Desarrollo

"Año de la Universalización de la Salud"

Cusco, 24 de Noviembre del 2020



**OFICIO N° 000186-2020-ESTAD-UPD-GAD-CSJCU-PJ**

Srta.  
**FLOR DE AMERICA TINTAYA PUMA.**

Presente. -

**Asunto** : Remite información estadística: PROCESOS JUDICIALES CON RESOLUCIÓN FIRME CUYA PRETENSIÓN SEA LA REPOSICIÓN JUDICIAL, PARA TRABAJO DE INVESTIGACIÓN;

**Referencia** : EXPEDIENTE 005697-2020-OTD-CS  
PROVEIDO 003353-2020-P-CSJCU (23OCT2020)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarla muy cordialmente y en atención al asunto y en relación al documento de la referencia por autorización y disposición de la Presidencia de esta Corte Superior de Justicia, se remite la información estadística de la cantidad de sentencias emitidas por los Juzgados de Trabajo Especializados en procesos Contencioso Administrativo de Cusco (2ª, 3ª y 5ª Juzgados) y las sentencias de vista y autos de vista principales emitidas en segunda instancia por la Segunda Sala Laboral de Cusco, lo que se resume en la siguiente tabla:

Tabla 1.  
SENTENCIAS EMITIDAS POR LOS ORGANOS JURISDICCIONALES DE TRABAJO ESPECIALIZADOS  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE CUSCO. AÑOS 2019-2020

| OO.JJ.           | AÑO  | MES |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     | TOTAL |
|------------------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
|                  |      | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SEP | OCT | NOV | DIC |       |
| 2° J. de Trabajo | 2019 | 32  | 0   | 49  | 84  | 78  | 58  | 52  | 57  | 59  | 66  | 51  | 68  | 654   |
|                  | 2020 | 68  | 0   | 10  | 0   | 0   | 0   | 67  | 20  | 19  | 40  |     |     | 224   |
| 3° J. de Trabajo | 2019 | 99  | 0   | 60  | 79  | 107 | 67  | 72  | 65  | 66  | 61  | 53  | 66  | 795   |
|                  | 2020 | 67  | 0   | 52  | 4   | 0   | 3   | 108 | 27  | 38  | 63  |     |     | 362   |
| 5° J. de Trabajo | 2019 | 120 | 0   | 102 | 101 | 107 | 70  | 74  | 67  | 81  | 58  | 51  | 17  | 848   |
|                  | 2020 | 86  | 0   | 8   | 15  | 0   | 0   | 98  | 54  | 46  | 75  |     |     | 382   |
| 2° Sala Laboral  | 2019 | 187 | 0   | 161 | 140 | 145 | 165 | 224 | 224 | 232 | 216 | 158 | 140 | 1,992 |
|                  | 2020 | 146 | 1   | 61  | 0   | 0   | 0   | 204 | 61  | 28  | 126 |     |     | 627   |

**Fuente:** SISTEMA INTEGRADO JUDICIAL

**Elaboración:** ESTADÍSTICA - UPD

Se precisa que, la información remitida considera el total de resoluciones finales emitidas en cada una de las instancias, no pudiendo especificarse por las pretensiones indicadas,







Presidencia de la Corte Superior de Justicia de Cusco  
Gerencia de Administración Distrital  
Unidad de Planeamiento y Desarrollo

debido que el módulo de Hitos Estadísticos del Sistema SIJ de Expedientes de esta Corte Superior de Justicia reporta información genérica.

Se adjunta al presente, la información en formato Excel, así como el listado de expedientes emitidas por los órganos jurisdiccionales, del período enero.2019-octubre.2020

Es cuanto se informa para los fines requeridos.

Atentamente,

*Documento firmado digitalmente*

---

**ARELI SANDRA PARI SALLO**  
Coordinadora de Estadística  
Presidencia de la Corte Superior de Justicia de Cusco

APS



**Anexo 5: Declaración de originalidad de la investigación****DECLARACIÓN DE ORIGINALIDAD DE TESIS**

Yo, Flor de America Tintaya Puma, identificada con DNI N° 76174098, en mi condición de Bachiller en Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, autora de la Tesis intitulada: “TUTELA ADECUADA FRENTE AL DESPIDO ARBITRARIO POR DESNATURALIZACIÓN DEL CONTRATO TEMPORAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA: UN ANÁLISIS DE ESTABILIDAD”, **declaro** que el tema de este trabajo de tesis es original y, en tal virtud, a través de su contenido, las fuentes bibliográficas, presentaciones, antecedentes científicos (tesis referenciales), cuadros u otra ilustración utilizados en este trabajo han sido citados respetando los derechos de autor. En ese entender, soy consciente de que el incumplimiento de esta declaración será objeto de las sanciones legales que correspondan.

Cusco, treinta de octubre de dos mil veintiuno.

---

Flor de America Tintaya Puma  
DNI N° 76174098

