



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)

EXPEDIENTE JUDICIAL ELECTRÓNICO

SEÑORES:

GOMEZ CARBAJAL

HUATUCO SOTO.

CHAVEZ PAUCAR.

SENTENCIA

Resolución número NUEVE.

Lima, veinte de julio

Del año dos mil veinte. -

VISTOS:

En Audiencia de Vista de la Causa del **04 de marzo del 2020**; interviniendo como ponente el Juez Superior **Chávez Paucar**, se emitió la siguiente sentencia.

ASUNTO:

Viene en revisión a esta instancia, el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la **Sentencia N° 247-2018**, de fecha 07 de noviembre del 2018, que corre de fojas 279 a 289, que declaró **infundadas** las excepciones de incompetencia y de agotamiento de la vía administrativa deducidas por la demandada; e **INFUNDADA** la demanda sobre reconocimiento de vínculo laboral en el régimen de la actividad privada y otros, sin costas ni costos.

AGRAVIOS:

La demandante, en su recurso de apelación, invoca como agravios que la sentencia incurrió en error:

- i) Al contravenir las interpretaciones uniformes del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema expresadas en sus sentencias y en los Plenos Jurisdiccionales sobre la calidad de obrero que tiene el personal de



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)**

serenazgo municipal y sobre las funciones que son predominantemente físicas; los que de forma unánime determinaron que tienen la condición de obrero y les corresponde en tal virtud el régimen de la actividad privada.

- ii) Al concluir erróneamente que al no haberse acreditado que realizó labores manuales, tiene la condición de empleado y no de obrero, sin tener en cuenta su condición de sereno, y en tal virtud, disponerse que la decisión deba ser emitida por los Juzgados de Trabajo Permanente de Lima con Sub Especialidad en lo Contencioso Administrativo Laboral.
- iii) Al contravenir el texto normativo expreso contenido en el Decreto Supremo N° 017-2017-TR, que reconoce que, por sus labores realizadas, los Serenos de las Municipalidades son obreros, porque predomina la actividad física en el desarrollo de sus labores.

PRETENSIÓN IMPUGNATORIA:

La **demandante**, pretende que la sentencia recurrida sea **revocada**.

FUNDAMENTOS DE LA DECISION:

1. Conforme al artículo 370°, del Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente al proceso laboral, ante una apelación, la competencia del Superior sólo alcanza a ésta y a su tramitación, por lo que corresponde a éste órgano jurisdiccional revisor, circunscribirse a los agravios invocados por la demandante en su recurso de apelación respecto a la resolución impugnada; en observancia de los principios de congruencia procesal y motivación de las resoluciones judiciales.
2. Respecto al **primer y segundo agravios invocados**; referidos a que: **i)** se contravino las interpretaciones uniformes del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema expresadas en sus sentencias y en los Plenos Jurisdiccionales sobre la calidad de obrero que tiene el personal de serenazgo municipal y sobre las funciones que son predominantemente físicas; los que de forma unánime determinaron que tienen la condición de



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)**

obrero y les corresponde en tal virtud el régimen de la actividad privada; y **ii)** se concluyó erróneamente que al no haberse acreditado que realizó labores manuales, tiene la condición de empleado y no de obrero, sin tener en cuenta su condición de sereno, y en tal virtud, disponerse que la decisión deba ser emitida por los Juzgados de Trabajo Permanente de Lima con Sub Especialidad en lo Contencioso Administrativo Laboral; **cabe señalar** que el demandante en este proceso **en su demanda invocó como pretensión** la invalidez de los contratos administrativos de servicios celebrados desde el 01 de abril del 2013 y que se le reconozca vínculo laboral indeterminados en el régimen laboral de la actividad privada, y se le otorgue los beneficios de un trabajador obrero permanente; alegando haberse vinculados mediante contratos CAS, realizando labores técnicas en la Sub Gerencia de Serenazgo; atribuyéndosele contractualmente la labor de Personal de Seguridad – Sereno.

3. La sentencia apelada, expresó el sustento de su decisión en su **fundamento 7.10)** señalando lo siguiente: "(...) *En este contexto resulta necesario señalar que prima facie se descarta que la actora se haya encontrado en contacto con instrumentos de producción y/o con materias primas atendiendo a la naturaleza de la emplazada, **no interviniendo de forma alguna en algún proceso productivo**; a ello debe agregarse como punto fundamental que pese a sus alegaciones, y no obstante formar parte de su carga probatoria, **la actora no ha demostrado mediante prueba alguna que haya cumplido funciones básicamente manuales como Serena Municipal, para de esa forma ser calificada como obrera, razón por la que sus argumentos no encuentran sustento fáctico**".*
4. En torno al primer agravio, referido a la **naturaleza de la labor de un Serenazgo: ¿obrero o empleado?**; debe señalarse que la Jurisprudencia Constitucional, históricamente asumió la posición de considerar a la actividad de vigilancia municipal como una de naturaleza permanente y le atribuyó el régimen laboral privado en virtud al artículo 37° de la LOM¹, atribuyéndole la condición de obrero; sin embargo, en dichas decisiones no se realizó el análisis específico respecto, si el sereno es obrero o empleado,

¹ Exp. N° 1171-2008-PA. Lima. Manuela Rodríguez Escalante. F. 6.; y Exp. N.° 01416-2008-PA/TC. Arequipa. Herbert Wilmar Fuentes Paredes. F.6



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)**

ni tampoco analizó lo referido a las funciones y competencias de las Municipalidades; al extremos de incluso incluirse en dicho grupo la situación de los policías municipales; sin embargo, debe puntualizarse que en dicho proceso histórico, la asignación de la condición de obrero esencialmente tuvo como único objetivo principal, la determinación de la competencia por razón de la materia a favor de los jueces laborales que conocen los procesos con las Leyes 26636 o 29497².

5. El **Tribunal Constitucional**, en las sentencias emitidas en los **expedientes N° 2095-2002-AA/TC, N° 3466-2003-AA/TC, 0070-2004-A A/TC y 0762-2004- AA/TC, N° 0070-2004-AA/TC** , uniforme y reiteradamente precisó que a los trabajadores serenos que ingresaron antes de la modificatoria del artículo 52° de la Ley N° 23853, efectuada por Ley N° 27469 (Pub. 01.JUN.2001), salvo el caso de los trabajadores que hayan aceptado expresamente la modificación de su régimen laboral al régimen privado, les correspondía el régimen laboral público, es decir tenían la condición de empleados; y que a los serenos que ingresaron a partir del 02 de junio del 2001, en virtud a dicha ley, tendrían la condición de obreros y por ende estarían sujetos al régimen laboral privado; es decir, que según el Tribunal Constitucional, la Ley 27469, habría regulado el cambio de régimen laboral de los serenos, **sin que dichas decisiones contengan análisis alguno del porqué o cuáles son las razones para concluir que los serenos sean considerados como obreros.**
6. En los Expedientes **N° 1683-2008-PA/TC, N° 2191-2008-PA/TC, N° 6321-2008-PA/TC, N° 003637-2012-PA/TC, N° 02128-2012-PA/TC** , manteniendo el criterio anterior, teniendo como premisa el ingreso al servicio bajo la vigencia de la Ley 27469 o la Ley 29792, les atribuyó la condición de obreros a trabajadores que brindaron servicios de "Serenos de la Guardia Ciudadana", "vigilantes o guardianes diurno y nocturno", "Vigilante del Servicio de Seguridad Ciudadana", "Guardia Ciudadana, Serenazgo" y "Vigilante del Servicio de Seguridad Ciudadana", reiterando la atinencia de

² Exp. N.°10352-2006-PA/TC. Arequipa. Javier Luis Piñeda Quilca. F.6



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)**

que tampoco en dichas sentencias, **se expresaron las razones o consideraciones, ni el análisis sobre las razones por los que considera a dichos servidores como obreros.**

7. La **Corte Suprema de Justicia de la República**, por su parte estableció dos líneas jurisprudenciales: una que consideró al personal de serenazgo como **empleados** y otra que los consideró como **obreros**, como se refieren a continuación:

Empleados:

La **CASACIÓN N° 2533-2012-LAMBAYEQUE**³, en sus fundamentos 14) y 15), estableció que el demandante como Policía Municipal desarrolló actividades de vigilancia ciudadana o seguridad ciudadana municipal (serenazgo), los que corresponden al régimen laboral público, porque el artículo 37° de la Ley 29792, dispuso aplicar el régimen laboral privado a los obreros municipales, sin hacer referencia alguna al personal de vigilancia, menos a los policías municipales, como también así lo estableció las **CASACIONES N° 7304-2009-SANTA y 6596-2008-PIURA**; y porque por la naturaleza del trabajo realizado por los **obreros**, se hallan en contacto directo con los instrumentos de producción y las materias primas, sobre los cuales ponen en acción su capacidad laboral; mientras que los **empleados** no tienen, por lo general, esa relación, pues sus tareas, son más de oficina, de dirección, de planeamiento o de control; interviniendo más en la esfera de la documentación.

La **CASACIÓN N° 2754-2012-LIMA**; en su fundamento 14), señala que si bien, en las actividades municipales de jardinería y limpieza no existe duda que son desarrollados por obreros por el predominio de la labor manual, no sucede lo mismo en el caso de la vigilancia o seguridad ciudadana, en la que existe una labor de predominante actividad intelectual, porque el policía municipal encargado de la seguridad ciudadana emite informes de los hechos ocurridos; y por ello concluyó que es un servidor público sujeto exclusivamente al régimen laboral de la actividad pública.

³ **Décimo cuarto:** Además, doctrinariamente, tratándose de establecer las diferencias, entre los obreros y los empleados, el profesor peruano Rendón Vásquez ha señalado que aquellos constituyen los grupos más numerosos de trabajadores, cuya diferencia radica en la naturaleza del trabajo que realizan, los obreros se hayan en contacto directo con los instrumentos de producción y con las materias primas, sobre los cuales ponen en acción su capacidad laboral, mientras que los empleados no tienen, por lo general, esa relación, sus tareas, son más de oficina, de dirección, de planeamiento o de control; intervienen más en la esfera de la documentación, relativa a la producción de los bienes y servicios.

Décimo quinta: Asimismo, a fin de determinar el régimen laboral al que pertenece el demandante se debe tener en cuenta que el artículo 52 de la anterior Ley Orgánica de Municipalidades, disponía: «...el personal de vigilancia de las municipalidades, son servidores públicos sujetos exclusivamente al régimen laboral de la actividad pública (...), y que el artículo 37 de la Ley N° 27972, actual ley orgánica de municipalidades, solo dispone la aplicación del régimen laboral de la actividad privada para el caso de los obreros municipales, sin hacer referencia alguna al personal de vigilancia, menos a los policías municipales. Así como, se debe considerar que esta Sala Suprema ha precisado mediante ejecutoria emitidas en las Casaciones N° 7304-2009-SANTA y 6596-2008-PIURA, que dada la naturaleza de las funciones desarrolladas, a los policías municipales les corresponde el régimen laboral de la actividad pública, no pudiéndoles considerar obreros; criterio que ha sido reiterado en numerosas ejecutorias (...) Por lo que al haberse desempeñado el actor como policía municipal, se encontraba adscrito al régimen laboral público, toda vez que la actividad de vigilancia ciudadana o seguridad ciudadana municipal (serenazgo) constituye una prestación de naturaleza permanente en el tiempo, por ser una de las funciones principales de las municipalidades.



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)

La **CASACIÓN 12880-213-AREQUIPA**, en su fundamento 7), concluyó que, del seguimiento normativo, se infiere que en aplicación de la interpretación histórica y el principio de legalidad, que el cargo de vigilante corresponde a la condición de laboral de empleado, por ende su régimen laboral el de la actividad pública (...).

Obreros:

La **CASACIÓN N° 1071-2012- LA LIBERTAD**, *determinó que* las labores del demandante fueron como **personal obrero** de apoyo a la Policía Municipal.

La **CASACIÓN N° 802-2015-LIMA**, en su fundamento 6), concluyó que las funciones de un agente de vigilancia y seguridad ciudadana, por su naturaleza revisten una labor de campo, de vigilancia, evidentemente manual, frente a la labor de un empleado que es más bien intelectual; por ende, la función desarrollada por el actor como supervisor e instructor en el patrullaje preventivo y disuasivo de serenazgo, no puede ser catalogada como labor de un empleado, toda vez que la naturaleza de dichas funciones nos remite en los hechos a labores de campo, de sereno, de vigilancia, de seguridad (...).

8. Ante dicho, escenario, la **Segunda Sala Transitoria de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema, en el VI PLENO JURISDICCIONAL SUPREMO EN MATERIA LABORAL Y PREVISIONAL**; ante la existencia de las dos posiciones señaladas y la ausencia de una **regulación legal expresa** en torno al régimen laboral que le corresponde a los Serenos o quienes realizan labores de Vigilancia en las Municipalidades; se realizó el VI Pleno Jurisdiccional Supremo, con la finalidad de unificar dichos criterios, invocando como fundamento esencial del acuerdo referido el siguiente fundamento:

En el numeral 15) de las conclusiones en relación a la discusión del mencionado tema, se incluyó el análisis de la necesidad de hacer una valoración progresiva de derechos, a fin de aplicar los más favorables a dichos trabajadores, aplicando los principios **Pro Homine** y de **Progresividad**, en la valoración de los derechos de ambas categoría (obrero o empleado) y determinar la categoría más favorable para el policía municipal y el personal de serenazgo; procurando la obtención de mayores derechos y beneficios, pues la falta de regulación legal expresa, no pueden ser motivo para restringir derechos a dichos trabajadores, sino, por el contrario, debe adoptarse una interpretación amplia que proteja a dichos trabajadores y les otorgue mejor derechos; y por dichas razones estimaron que dichos trabajadores deben ser considerados como obreros y aplicarles el régimen laboral privado porque les otorga mayores beneficios.

9. Como se aprecia, del Pleno Jurisdiccional Supremo referido, al desarrollar el sustento para atribuirle la condición de obreros a dichos servidores, no se desarrolló el análisis sobre la naturaleza de las funciones reales y concretas que realizan, en el ámbito de la Seguridad Ciudadana y tampoco sobre cuáles fueron las razones y hechos por los que se concluyó que ellos



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)

realizan labores predominantemente manuales; invocándose únicamente como fundamentos sustancia, el hecho de la ausencia de regulación normativa, lo cual habría conlleva a una interpretación con aplicación del principio indubio pro operario, para concederle los mayores y mejores beneficios; sin referirse cuáles fueron los criterios interpretativos que se desprenderían del artículo 37° de la Ley Orgánica de Municipales; y cómo es que tales criterios interpretativos permitirían concluir que los obreros tienen la condición de obreros, dado que dicho dispositivo, únicamente precisa que los obreros están sujetos al régimen laboral privado, sin señalar en ningún extremo cuáles serían los servidores que ostentarían la condición de obreros.

10. Finalmente, en el plano administrativo, el **SERVIR** como ente Rector del Sistema de Recursos Humanos, emitió el **INFORME LEGAL N° 206-2010-SERVIR/GG-OAJ**; en el cual pese a aludir a definiciones de expresiones como "**manual**" e "**intelectual**" contenidas en el Diccionario de la Real Academia Española, dedujo que "**trabajo manual**" es *aquel que se realiza con las manos, de fácil ejecución, y que exige más habilidad física que lógica, mientras que "trabajo intelectual" es aquel que utiliza más el entendimiento, el juicio o el razonamiento*; y "**vigilancia**" es el *"Cuidado y atención exacta en las cosas que están a cargo de cada uno" o el "Servicio ordenado y dispuesto para vigilar". "Vigilar", por su parte, es "Velar sobre alguien o algo, o atender exacta y cuidadosamente a él o a ello"*; en tanto que "**Vigilante**" significa *"Que vigila", "Que vela o está despierto" o la "Persona encargada de velar por algo"*.; a referir que el personal de vigilancia es aquel cuya función principal consiste en dar seguridad a las instalaciones públicas o privadas, proteger la integridad física de las personas, cautelar por el patrimonio, y velar por el normal desarrollo de los eventos para actuar ante cualquier situación que pudiera ser irregular; concluyó determinando que la labor del personal de vigilancia es preponderantemente físico; sin expresar el fundamento fáctico sustentado en hechos concretos; basándose únicamente al igual que el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, en el hecho de la modificación la Ley Orgánica de Municipalidades.



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)**

Fundamentos para el apartamiento del Pleno Jurisdiccional Supremo y cambio de criterio:

11. Si bien, este Colegiado, hasta la fecha vino resolviendo los casos vinculados con los serenos municipales, atribuyéndoles la condición de obreros, lo hizo invocando como sustento a los criterios jurisprudenciales referidos; sin embargo, a partir de la presente sentencia estima pertinente modificar dicho criterio jurisdiccional, expresando las razones que motivan dicho cambio de criterio y el consiguiente apartamiento de los criterios Jurisprudenciales referidos, conforme a lo previsto en el artículo 22° de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
12. Un primer fundamento, estriba en que no se tuvo en cuenta las reglas para la atribución del régimen laboral a los trabajadores que brindan servicios a las entidades pública; pues tal atribución no puede estar sujeto al deseo, elección o voluntad del servidor, sino que está sujeto a normas imperativas de orden público, que en el caso de los servidores públicos, pregonan la regla general de que todo servidor público está sujeto al régimen laboral público o de la actividad pública; y la regla de excepción es la aplicación del régimen laboral privado, prevista expresamente en la Ley o en una norma reglamentaria que le reconozca dicho régimen laboral u otro distinto; y en este caso, el artículo 37° de la Ley Orgánica de Municipalidades, no señala expresamente que los serenos tengan la condición de obreros.
13. Un segundo fundamento, es que para distinguir entre un obrero y un empleado, no basta con aplicar el principio del indubio pro operario sobre hechos y señalar genéricamente que la labor del obrero es predominantemente manual y el del empleado es predominantemente intelectual; puesto que si bien es cierto, que resultará claro y no existirá duda alguna sobre la condición de obrero, si éste se dedica exclusivamente a la ejecución de obras de infraestructura o actividades de jardinería o limpieza, en los que la labor manual es predominante; sin embargo, tal claridad no será igual en otras actividades como es el caso de la vigilancia o la seguridad ciudadana; o el caso de los choferes o conductores de vehículos o



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)

equipos; o los mecánicos de mantenimiento; en los que si existe duda respecto a si la actividad predominante es intelectual o manual; y tal duda sólo podrá despejarse a la luz de la identificación y descripción de las actividades concretas y específicas que se desarrollen predominantemente.

14. La necesidad de tal distinción es vital, pues de ello dependerá la asignación de: **i)** el régimen laboral y los derechos que le corresponde, dado que el régimen privado le confiere mayores beneficios económicos en la condición de obreros, como son las gratificaciones, la compensación por tiempo de servicios, seguro de vida, etc., los cuales en el caso de los empleados de las Municipalidades, tienen condiciones y cuantías menores; y, **ii)** el tipo proceso de proceso que debe aplicarse para resolver el conflicto laboral con su empleador.
15. Adicionalmente, desde la perspectiva del **derecho a la igualdad**, atribuir la condición de obrero a un sereno o vigilante, podría vulnerar tal derecho constitucional; si se compara con la situación de los **vigilantes** de las empresas privadas de servicios, que si bien están comprendidos también en el régimen laboral de la actividad privada, sin embargo, no son calificados como obreros, sino como **empleados**; lo que conlleva a la interrogante: **¿por qué en el ámbito del sector público, un vigilante municipal debe ser considerado como un obrero y no como un empleado, como ocurre en la actividad privada?**.
16. Este Colegiado estima que una adecuada distinción debe sustentarse en los siguientes elementos: **i)** la regulación normativa genérica de los trabajadores de las Municipalidad y específica de los serenos municipales; **ii)** en la preparación, capacitación y competencias que debe tener un sereno o encargado de seguridad ciudadana o vigilante municipal, dado la interacción que debe tener con personas en relación a su seguridad y bienes; **iii)** los elementos objetivos y hechos concretos y reales, que deben concurrir en el caso de los serenos municipales y que deben ser evaluados en cada caso concreto;



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)

17. En relación al **primer elemento** referido a la regulación normativa histórica del régimen laboral de los trabajadores de las Municipalidades; citamos las disposiciones siguientes:
- a) El artículo 52° de la **Ley 23583**, Ley Orgánica de Municipalidad; señalaba que: *"Los funcionarios, empleados y obreros, así como el personal de vigilancia de las Municipalidades son servidores públicos sujetos exclusivamente al régimen laboral de la actividad pública y tienen los mismos deberes y derechos de los del Gobierno Central de la categoría correspondiente."*
 - b) Dicho dispositivo fue modificado por el artículo único de la **Ley 27469** (Pub. el 01.JUN.2001), disponiendo que: *"Los funcionarios y empleados, así como el personal de vigilancia de las municipalidades, son servidores públicos sujetos exclusivamente al régimen laboral de la actividad pública y tienen los mismos deberes y derechos de los del Gobierno Central de la categoría correspondiente. Los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen. Cada municipalidad elabora su escalafón de personal, de acuerdo con la legislación vigente."*
 - c) Finalmente, el artículo 37° de la **Ley 29792**, Nueva Ley Orgánica de Municipalidades, señala que: *"Los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública, conforme a ley. Los **obreros** que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen."*
18. Las normas citadas, son compatibles con el marco constitucional previsto tanto en la **Constitución Política del Perú de 1979**, en sus artículos 58°, 59° y 60°, como en la **Constitución Política de 1993**; que en sus artículos 39° y 40° precisan que todos los servidores público s están al servicio de la nación, que la ley regula lo relativo al ingreso, derechos y deberes que corresponden a los **servidores públicos**, y se prevé un sistema único homologado de remuneraciones.
19. Si bien es cierto que conforme a lo anterior actualmente en el caso de los gobiernos locales, existen dos regímenes laborales diferenciados: el



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)**

régimen laboral público o de la administración pública aplicable a los funcionarios y empleados; y el **régimen laboral privado** aplicable a los obreros; sin embargo, no se prevé o se incluye expresamente en la categoría de obreros a los serenos municipales y tampoco se excluye a los obreros de su condición de servidores o trabajadores públicos, compatibilizándose así con los textos constitucionales invocados, por lo que este Colegiado estima que a los **policías municipales** y al **personal de serenazgo o vigilancia** de las Municipalidades no se les atribuyó expresamente la condición de **obrerros**; y que por el contrario la interpretación histórica conllevaría a sostener que los serenos tienen la condición de empleados, al reunir la condición similar a la de los policías municipales, a quienes nunca se les consideró obreros; en tal sentido atendiendo a que la atribución de la condición de obreros al personal de serenazgo o el personal de vigilancia o vigilantes, se aprecia que en los criterios jurisdiccionales emitidos por el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de Justicia de la República, no abordó el análisis específico respecto a: **i)** la naturaleza de las labores específicas cumplidas por dicho personal; **ii)** la predominancia o preeminencia de las labores manuales sobre las labores intelectuales; y **iii)** la distinción de las labores realizadas por dicho personal en comparación con las labores que se realicen en las actividades recolección de residuos sólidos, cuidado de jardines o ejecución de obras diversas, etc.

- 20.** En torno a la **naturaleza de las labores específicas cumplidas por dicho personal**; cabe señalar que los demandante alegan que los Serenos Municipales, cumplen, ejecutan labores de planificación y ejecución de operaciones de rondas y patrullares preventivos y disuasivos, intervenciones, brindando seguridad en espacios públicos, asistencia a vecinos y otros ciudadanos que sean víctimas de accidentes o atentados; o les brindan orientación o información sobre la ciudad o el distrito, etc.; los que suponen la obligada necesidad de interactuar con los ciudadanos que concurren o transitan y los vecinos del sector en el que cumplen sus labores; y eventualmente con cualquier persona que incumpla o inobserven



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)**

disposiciones municipales; procurando solucionar los eventuales conflictos que surjan o en su caso implementando los protocolos pertinentes para hacer frente a situaciones que escapan de su control y manejo o situaciones en las que no puede intervenir por los riesgos que podría correr; los cuales evidentemente requieren en forma obligatoria de una necesaria y obligatoria preparación y capacitación, que en términos comparativos no resultan exigibles en la misma proporción o intensidad, para el caso de los obreros de limpieza o jardinería; con lo cual puede evidenciarse que dicha labor corresponde a la de un empleado y no a la de un obrero.

21. Respecto a la **predominancia o preeminencia de las labores manuales** sobre las labores intelectuales; queda claro que el personal de Serenazgo, como se refirió precedentemente, requiere de aptitudes y habilidades distintas y que no necesariamente guardan relación con el esfuerzo físico; sino por el contrario con capacidades y preparación de índole intelectual, lo que hace inferir la prevalencia de la actividad intelectual en la ejecución de la labor.
22. Con relación a la **distinción de las labores realizadas** por dicho personal en comparación con las labores que se realicen en las actividades recolección de residuos, cuidado de jardines o ejecución de obras diversas, etc.; cabe precisarse algunas peculiaridades que resultan exclusivamente a los obreros antes referidos, como son el vinculado a los horarios y jornadas de trabajo que es de lunes a sábado por 08 horas diarias o 48 horas semanales y con derecho al pago de horas extras si la jornada se extiende; y teniendo como **hora de ingreso** usual las 7.00 a.m.; a la hora prevista para el **refrigerio** que usualmente es a las 12.00 horas; lo cual es distinto al personal de Serenazgo, que igualmente en la generalidad de casos prestan servicios de 12 horas diarias, sin embargo no les corresponde el derecho a horas extras, dada la naturaleza de especial de su labor con lapsos de intermitencia y de espera; dado que se utilizan ordinariamente dos horarios: diurno y nocturno.



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)

23. En relación al **segundo elemento**, referido a la preparación, capacitación y competencias que debe tener un sereno o encargado de seguridad ciudadana o vigilante municipal, dado la interacción que debe tener con personas en relación a su seguridad y bienes; cabe referir que ello se corrobora con las exigencias normativas, tanto de normas municipales, como de disposiciones de diverso rango y nivel, como es el **Decreto Supremo N° 012-2019-IN** que crea el **Registro Nacional de Serenos y de Serenazgo y Aprueba su Reglamento**; cuyo sustento esencial estriba en atribuir como funciones exclusivas de las municipalidades: **i)** establecer el sistema de seguridad ciudadana, con participación de la sociedad civil y de la Policía Nacional del Perú; y **ii)** normar el establecimiento de los servicios de serenazgo en su respectiva jurisdicción; asumiendo sin embargo el liderazgo operativo la autoridad policial, siendo en tal virtud el Ministerio del Interior el ente rector de dicho sistema, con competencia para dictar normas y procedimientos relacionados con la Seguridad Ciudadana; como así también lo precisan la **Ley 27933**⁴ y los **Decretos Legislativos 1266**⁵, **1316**⁶ y **1454**, todos vinculados con el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
24. La **exposición de motivos** del citado Decreto Supremo N° 012-2019-IN⁷, desarrolló el análisis de diversos tópicos, entre otros aspectos vinculados a

⁴ **Ley 27933 - Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana**

Artículo 3-A- Competencia y funciones del ente rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

El Ministerio del Interior en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana tiene competencia para dictar las normas y procedimientos relacionados con la Seguridad Ciudadana en el marco de la presente Ley.

Son funciones del ente rector las siguientes:

- g) Administrar el Registro Nacional de Serenazgos, el Registro Nacional de Serenos y el Registro de Centros de Capacitación de Serenos.
- h) Certificar a los Centros de Capacitación de Serenos.
- i) Establecer los requisitos mínimos para la selección, ingreso, formación y capacitación de los serenos; y aprobar la estructura curricular básica de cualquier Centro de Capacitación de Serenos.

⁵ **Decreto Legislativo N° 1266 - Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior**

Artículo 5.- Funciones

El Ministerio del Interior tiene las siguientes funciones:

5.2. Funciones específicas:

- 5) Formular, dirigir, coordinar y evaluar las políticas de seguridad ciudadana en atención a la prevención del delito, seguridad privada, control y fiscalización, así como, el registro y los servicios migratorios;
- 6) Ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, articular y coordinar la política nacional de seguridad ciudadana entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y Locales, los organismos públicos y privados y la sociedad civil;
- 7) Aprobar normas y establecer los procedimientos relacionados con la implementación de las políticas nacionales en materia de seguridad ciudadana, así como coordinar su operación técnica, las formas de articulación entre las diversas entidades involucradas y es responsable, como autoridad técnico normativa, del correcto funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana;

⁶ Decreto Legislativo N° 1316 - Modifica la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la cooperación de los PNP con las Municipalidades para fortalecer el Sistema de Seguridad Ciudadana

⁷ ANTECEDENTES:



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)

los antecedentes, la historia del servicio de serenazgo, descripción del problema, servicios de serenazgo y percepción de inseguridad, casos relevantes, y finalidad de los formularios,

25. El referido Decreto Supremo; contiene disposiciones vinculadas con el personal de Serenazgo, como son los siguientes:

- a) El artículo 8°, referido a la información básica respecto al Sereno Municipal, alude a los datos de formación académica que comprende: **a)** nivel de **estudios primarios, secundarios, técnicos, universitarios**; **b)** Licencia de conducir (categoría); **c)** Servicio militar; **d)** Cursos, talleres y otros; **e)** Escuela de Serenazgo/Tiempo: **i)** Participó (escuela de capacitación, cuenta con

-
- Que, por Ordenanza N° 1907, se creó el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana, cuyo objeto fue establecer las bases del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana; para integrar, coordinar, supervisar y garantizar estratégica y operativamente a los serenazgos municipales de la provincia de Lima y optimizar las coordinaciones de apoyo con la Policía Nacional del Perú.

HISTORIA DEL SERVICIO DE SERENAZGO:

- Que, en la década de los años ochenta, por concentrar los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo, se creó un vacío en el servicio policial en la seguridad ciudadana, incrementándose paulatinamente la inseguridad, lo que dio lugar a la contratación de seguridad privada y favoreció a la aparición de servicios de serenazgos en diversas municipalidades.
- La mayor parte de los serenazgos existentes, fueron creados hace más de 20 años, la mayoría en distintos residenciales de clase alta y media, a inicios de la década de 1990; y que además de la seguridad ciudadana, fueron dedicados a la erradicación del comercio ambulante y recuperación de las calles.
- Que, el servicio de serenazgo surge con el fin de aportar en tres tipos de servicios: **i)** como instrumento de autoridad del Alcalde; **ii)** como encargado del patrullaje y la vigilancia de las calles; y **iii)** atendiendo los pedidos de intervención del público.

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA:

- Que, no se contaba con información estandarizada, sistematizada, integrada y articulada, respecto a los serenos y los servicios de serenazgos en las municipalidades, lo que impide la toma de decisiones en conjunto con la Policía Nacional del Perú; por lo que era necesario la creación del Registro, que permita conocer no solo el historial laboral del sereno, sino también los antecedentes penales, judiciales, policiales; así como el nivel de estudios, capacitaciones, experiencia, etc.

SERVICIOS DE SERENAZGO Y PERCEPCION DE INSEGURIDAD:

- Que, según el informe Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2018, elaborado por el INEI, se tiene que la Provincial de Lima cuenta con 10,471 efectivos de serenazgo, que deben atender quejas de asaltos, robos, disturbios y violaciones diversas en agravio de las personas; sin embargo, la percepción de inseguridad es constante y permanente.
- Que, contar con un registro exacto, articulado e integrado, permitirá ahorrar costos en identificar el perfil apropiado del sereno y servirá como una línea de base para la toma de decisiones de los actores involucrados en la prestación del Servicio de Seguridad Ciudadana.

CASOS:

- Dicha percepción de inseguridad, se basa en hechos reales: **i)** La muerte del joven Ivo Ivancovich, reveló que el Sereno que prestaba servicios en la Municipalidad de San Borja involucrado en dicha muerte, contaba con antecedentes penales por robo agravado y otros; **ii)** Entre la Av. Aviación y Jr. Bausate y Meza, la Policía Nacional, intervino a 03 serenos de la Municipalidad La Victoria, que cobraban cupos por parqueo en el emporio comercial de Gamarra y alrededores, como requisito para hacerles ingresar al parqueo; **iii)** La Municipalidad La Victoria despidió a 200 serenos, que trabajaban para las mafias en Gamarra, dedicándose al cobro de cupos, extorsiones y amenazas a empresarios; y que contaba además con antecedentes por asesinato, extorsión, secuestro y comercialización de droga, que inicialmente fueron concebidos como servicios individualizados de custodia.
- Con ello se evidencia un grave problema en la idoneidad del personal que presta dichos servicios en las Municipalidades; por lo que es prioritario que se cuente con una herramienta sistematizada, exacta y confiable y que permita tomar decisiones acertadas en seguridad ciudadana.

FINALIDAD DE LOS FORMULARIOS:

- Que, la finalidad del Formulario Registro de Serenos - FOPRESE, es recopilar y conservar de manera sistematizada, la información del personal que presta el servicio de serenazgo en las Municipalidades, para facilitar la identificación, conocer la trayectoria laboral, antecedentes, formación académica del Sereno, para mejorar su accionar.



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-0-1801-JR-LA-09 (S)

certificación de la escuela/diploma, constancia, no cuenta con certificación de la Escuela; **ii)** Participó / tiempo - semanas (especificar).

- b) El artículo 11°, referido al contenido de la información básica, respecto a los servicios de serenazgo, en el numeral 2) alude a los datos generales del servicios de serenazgo: **a) Normativa:** Ordenanza que crea el servicio de serenazgo; **b) Dependencia:** Gerencia de Seguridad Ciudadana o la unidad orgánica que haga sus veces; **c) Responsable** de Seguridad Ciudadana; **d) Directorio** de Serenazgo del gobierno regional, municipalidad provincial, distrital o centro poblado, según corresponda; y **e) Locales** con los que cuenta el servicio de serenazgo.
- c) El artículo 14°, impone la obligación de las Municipalidades, para que brinden información, cada vez que se produzcan cambios en el servicio de serenazgo, referidos entre otros a la formación académica, laboral y antecedentes del personal.
- d) El artículo 16°, prevé la forma de asignación de un código para los Serenos y Servicios de Serenazgo registrados por las Municipalidades.

26. Igualmente es pertinente referir a **funciones generales**⁸ previstas en el Capítulo IV de la **Resolución Ministerial N° 772-2019-IN**, de fecha 30 de

⁸ **Funciones Generales de los Serenos.**

- a. *Vigilar e informar situaciones o comportamientos irregulares o ilegales que evidencien la comisión o actos preparatorios de delitos, faltas y contravenciones que se produzcan en su sector de vigilancia.*
- b. *Apoyar al ciudadano y la Policía Nacional del Perú en casos de comisión de delitos, faltas, actos de violencia flagrantes y accidentes.*
- c. *Comunicar de forma inmediata a la Policía Nacional del Perú, Bomberos, sistema de atención móvil de urgencias y otras instituciones, según se requiera, para la atención de situaciones de emergencia.*
- d. *Participar en operativos conjuntos con la Policía Nacional del Perú, Ministerio Público, Gobernación y otras instituciones vinculadas a la seguridad ciudadana, en el marco de los Planes de Seguridad Ciudadana.*
- e. *Apoyar al cumplimiento de las normas de seguridad ciudadana en eventos públicos de naturaleza comercial, deportiva, social, cultural y religioso.*
- f. *Apoyar en casos de incendios, inundaciones y otros desastres, en labores de auxilio y evacuación.*
- g. *Colaborar en mantener la tranquilidad, orden, seguridad y moral pública del vecindario, en el marco de los planes de acción de seguridad ciudadana de los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales, distritales y centros poblados.*
- h. *Operar las cámaras de video vigilancia y el uso de las tecnologías de información y comunicación - TICs, permitiendo su articulación y conectividad con los centros de monitoreo de cámaras de vigilancia de la Policía Nacional del Perú y otros servicios de emergencia.*
- i. *En casos de delitos y faltas flagrantes podrá retener al presunto implicado, poniendo en forma inmediata al retenido a disposición de la Policía Nacional del Perú, en aplicación de la Ley N° 29372, Ley de Arresto Ciudadano y Código Procesal Penal (Decreto Legislativo 957).*
- j. *Formular el respectivo parte de ocurrencias de todas las incidencias que se produzcan durante su turno de servicio.*
- k. *Proporcionar información al ciudadano de forma inmediata de centros comerciales, centros de salud, deportivos, religiosos, culturales, turísticos, vías públicas, y otros, en cuanto sea requerido.*
- l. *Apoyar subsidiariamente a la Policía Nacional del Perú para viabilizar el tránsito vehicular en caso de necesidad y urgencia (congestión, accidentes de tránsito, desastres naturales y otros eventos)*
- m. *Hacer cumplir las disposiciones establecidas en las ordenanzas regionales y municipales.*
- n. *Colaborar y prestar apoyo a los órganos de su respectivo gobierno regional, municipalidad provincial, distrital y centro poblado, cuando lo solicitan para la ejecución de acciones de su competencia.*
- o. *Supervisar el cumplimiento de las ordenanzas regionales y municipales, de los servicios públicos y de otros instrumentos de gestión en coordinación con las dependencias del gobierno local.*



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)**

mayo del 2019, que aprobó el **Manual del Sereno Municipal**, en los que se refieren a la vigilancia de comportamientos irregulares que evidencien la comisión o actos preparatorios de delitos, faltas y contravenciones; apoyo al ciudadano y la PNP, comunicar a la PNP, Bomberos y otras instituciones, para atender emergencias; participar en operativos conjuntos con la PNP y otras instituciones vinculadas a la seguridad ciudadana; apoyar al cumplimiento de las normas de seguridad ciudadana en eventos públicos de diversa índole; apoyo en casos de incendios, inundaciones y otros desastres, en labores de auxilio y evacuación; colaborar en mantener la tranquilidad, orden, seguridad y moral pública del vecindario; operar las cámaras de video vigilancia y usar las tecnologías de información y comunicación – TICs; en casos de delitos y faltas flagrantes podrá retener al presunto implicado; formular el parte de ocurrencias de todas las incidencias durante su turno de servicio; proporcionar información al ciudadano sobre centros comerciales, centros de salud, deportivos, religiosos, culturales, turísticos, vías públicas, y otros; apoyar a la PNP para viabilizar el tránsito vehicular; hacer cumplir las ordenanzas regionales y municipales.

- 27.** Jurisprudencialmente, en la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el **expediente 04718-2016-PA/TC**⁹, el voto en minoría emitido por la

p. Otras funciones relacionadas a la seguridad ciudadana, dentro del marco de la Ley.

⁹ Los trabajadores municipales del serenazgo no son obreros sino empleados:

1. En mi opinión, el personal de serenazgo no tiene la categoría de "obrero". En función a las labores que desempeñan, ellos son empleados y pertenecen al régimen laboral de la actividad pública, de conformidad con el artículo 37 de la Ley 27972, Orgánica de Municipalidades.
2. El personal de serenazgo también realiza labores administrativas en la ejecución de sus servicios, toda vez que se encarga de registrar sus intervenciones y de redactar informes de las ocurrencias en el que participa. Y si realizan labores administrativas, entonces, deben ser considerados como "empleados". Así es como viene razonando el Tribunal Constitucional en el caso de los almaceneros de las municipalidades, donde se asume que tienen la categoría de empleados porque realizan "acciones administrativas" (véanse los Expedientes 04533-2013-PA/TC, 04126-2013-PA/TC, 03880-2013-PA/TC, 02508-2013-PA/TC, 02270-2013- PA/TC, 02121-2013-PA/TC, 01473-2013-PA, 00663-2013-PA, entre otros).
3. Por otro lado, se debe tener presente que el personal municipal de serenazgo no ejerce una actividad puramente física ni mecánica, semejante a los servicios que prestan los trabajadores de jardinería, de limpieza o de guardiana de las municipalidades; sino que, además del esfuerzo físico, ellos también necesitan de habilidades intelectuales para ejercer sus funciones adecuadamente. Sus mismas responsabilidades así lo exigen. Incluso hacen uso de tecnologías específicas y se capacitan sobre seguridad ciudadana y derechos del ciudadano.
4. Es más, el serenazgo hace tipificaciones de las intervenciones que realiza; coordina la planificación y ejecución de operaciones de ronda y patrullaje general con la Policía Nacional del Perú; desarrolla acciones de prevención y disuasión de actos delictivos; supervisa la seguridad de los espacios públicos; brinda atención y asistencia a las víctimas de los delitos, faltas o accidentes; presta orientación, información y auxilio a los vecinos, etc. De ahí que, a mi juicio, la función del serenazgo no debe ser considerada como manual, en vista que su labor en la práctica es más compleja y requiere de habilidades más que físicas.
5. Cabe resaltar que la actual ley orgánica de municipalidades no dispone que el personal de serenazgo deba ser considerado obrero. De hecho, en los antecedentes legislativos de la ley orgánica precitada siempre fue considerado en una categoría distinta de la de los obreros:



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)**

Magistrada Ledesma Narvaez, expresa las consideraciones por los que considera que los Serenos Municipales no son obreros municipales; entre ellos porque **el personal de serenazgo también realiza labores administrativas durante sus servicios, al registrar sus intervenciones y redactar informes de ocurrencias; por ende no ejerce una actividad puramente física ni mecánica, semejante a los servicios de jardinería, de limpieza; sino que, además del esfuerzo físico, también requieren de habilidades intelectuales para ejercer sus funciones adecuadamente; y sus responsabilidades así lo exigen; incluso usan tecnologías específicas y se capacitan sobre seguridad ciudadana y derechos del ciudadano; hace tipificaciones de las intervenciones que realiza; coordina la planificación y ejecución de operaciones de ronda y patrullaje general con la Policía Nacional del Perú; desarrolla acciones de prevención y disuasión de actos delictivos; supervisa la seguridad de los espacios públicos; brinda atención y asistencia a las víctimas de los delitos, faltas o accidentes; presta orientación, información y auxilio a los vecinos, etc.**; es decir, su labor en la práctica es más compleja y requiere de habilidades intelectuales más que físicas; a lo que se suma que la actual Ley Orgánica de Municipalidades no dispone de modo expreso que el personal de serenazgo deba ser considerado o tenga la condición de obrero; y de hecho, en los antecedentes legislativos de la misma, siempre fue considerado en una categoría distinta a la de los obreros. (*negrita es nuestro*)

ARTÍCULO 52 DE LA ANTERIOR LOM, LEY 23853 (año 1984)	ARTÍCULO 52 DE LA ANTERIOR LOM, MODIFICADO POR LA LEY 27469 (año 2001)	ARTICULO 37° DE LA VIGENTE LOM, LEY 27972 (año 2003)
Categorías previstas: - Funcionarios - Empleados - Obreros - Personal de vigilancia	Categorías previstas: - Funcionarios - Empleados - Obreros - Personal de vigilancia	Categorías previstas: - Funcionarios - Empleados - Obreros
Régimen laboral atribuido: Todos en el de la actividad pública	Régimen laboral atribuido: - Funcionarios, empleados y personal de vigilancia en el de la actividad pública. - Obreros en el de la actividad privada.	Régimen laboral atribuido: - Todos en el de la actividad pública. - Obreros en el de la actividad privada.

6. En ese sentido, si bien he suscrito la Jurisprudencia de este Tribunal que considera al serenazgo como obrero, considero que se debe reevaluar ese criterio y reconsiderar a estos trabajadores como empleados, por ser lo que corresponde a sus funciones reales.



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)**

28. Conforme a lo anterior considerando que las labores principales de un sereno comprenden: la disuasión y prevención de hechos delictivos o conflictos ciudadanos, recolectar, resguardar evidencias, realizar el interrogatorio inicial de las víctimas o intentar solucionar los conflictos de tránsito o entre persona, en forma similar a la Policía Nacional del Perú, pues en el ámbito de la seguridad ciudadana siempre será el primero en intervenir y llegar al lugar en que ocurren los hechos, por el patrullaje permanente que realiza en diversas modalidades; acompañar a la labor de la policía nacional en la tarea de integrar al ciudadano en su propia seguridad (patrullaje integrado); apoyar en la recuperación de espacios públicos; contribuir en capacitar a los ciudadanos en la prevención; **siempre requerirá** contar con ciertas capacidades, conocimientos y aptitudes necesarios para: prever situaciones de riesgo y manejarlas de manera segura para él y la ciudadanía; involucrar a otras entidades de manera oportuna y efectiva según corresponda; minimizar el impacto en la alteración del orden público; proveer de información a su cadena de mando para la toma de decisiones y la asignación de recursos; conocer el vecindario que le toca patrullar, sea a pie o en algún medio o vehículo; tener identificados los puntos críticos y los horarios de funcionamiento de los locales comerciales de su sector; observar e informar sobre la conducta de las personas sospechosas y sobre cualquier situación irregular para la prevención de delitos (*Ej. un automóvil dando vueltas de manera reiterada en alguna zona podría llevar a presumir que se trata de «raqueteros»¹⁰, o que informe que el farol de un poste de alumbrado está quemada para evitar crear la situación propicia para que se produzca un robo; avisar que la luz de un semáforo no funciona para evitar un accidente o congestión del tránsito vehicular), o sobre cualquier situación que ayude al bienestar de los vecinos (*Ej. informar si observa bolsas de basura sin recoger, comercio en la vía pública, áreas verdes sin adecuado mantenimiento, perros considerados peligrosos sin correa, escolares caminando por la calle en horario de clases, consumo de licor en la vía pública, viviendas en estado ruinoso, vehículos mal estacionados, etc.*).*

¹⁰ Según la lingüista Martha Hildebrandt, el sustantivo «raquetero» designa al delincuente que roba en automóvil y en grupo, generalmente con armas de fuego. Proviene del inglés racketeer, derivado de racket, «actividad ilegal que implica soborno o intimidación»



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)

29. En torno al **tercer elemento** referido a los elementos objetivos y hechos concretos y reales, que deben concurrir en el caso de los serenos municipales y que deben ser evaluados en cada caso concreto; será necesario realizar el análisis contextual y social, de la actividad de Serenazgo, al estar comprendida en el marco de los servicios de seguridad ciudadana que deben brindar las Municipalidades, del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y la política de fortalecimiento de dicho sistema, que obligan a contar con los servicios de personal que desarrolle las labores de serenazgo que reúna las capacidad y aptitudes necesarias para un servicio eficiente, los que no son exigibles en el caso de los trabajadores obreros.
30. Este Colegiado estima necesario señalar que en la actualidad si bien el consenso apunta a incluir en la noción de **seguridad** los riesgos y las amenazas no intencionales, como los accidentes de tránsito o la ocurrencia de desastres naturales como sismos, incendios o inundaciones; sin embargo, desde la perspectiva de los derechos humanos, la **seguridad ciudadana** no puede limitarse exclusivamente a la lucha contra la delincuencia, sino que su propósito será además generar el ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas, vecinos o ciudadanos, con énfasis en las tareas de prevención y control de los elementos que pudieran generar la violencia, y que además deviene en el aspecto más relevante y principal en el enfoque de dicha labor.
31. En tal propósito, los gobiernos locales a través de la **Gerencia de Seguridad Ciudadana** ante el problema de la inseguridad ciudadana, están obligadas a planificar y ejecutar operaciones de patrullaje en apoyo de la PNP, brindar auxilio y resguardo a los vecinos y buscar una convivencia pacífica y ordenada; procurando dotarles la utilización de una plataforma tecnológica de observación y videovigilancia que les permite sistematizar los datos que se reportan sobre todo tipo de incidentes vinculados a hechos delictivos, o que ponen en peligro la seguridad de los vecinos, los que servirán para el desarrollo de estrategias para enfrentar este problema público.



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)**

32. Asimismo, dichas Gerencias se estructuran a través de una Subgerencia de Serenazgo, a cargo de un subgerente de quien dependen, funcionarios que se desempeñan como: jefes de zona, supervisores, coordinadores y los 'serenos' que pueden ir a pie o en bicicleta, choferes de las unidades móviles (automóviles o camionetas), motocicletas lineales, operadores de monitorear las cámaras de videovigilancia.
33. Ante ello, reiterando lo ya señalado, resulta innegable, la necesidad de la capacitación previa para al inicio de funciones del personal de la Subgerencia de Serenazgo, el que deberá tener como componente imprescindible la capacitación en materia de recojo y procesamiento de información, el uso de la tecnología para realizar los reportes de intervención (tales como radios tetra [terrestrial trunked radio] o, celulares personales); los que deberán ser certificados debidamente, entre otros como es de conocimiento público por la Escuela Metropolitana de Serenos, creada por la Municipalidad Metropolitana de Lima, y que fue diseñada para proveer capacitación a su propio equipo de serenazgo y también a serenos provenientes de las municipalidades distritales.
34. En resumen, este Colegiado estima que un sereno municipal requiere contar con un perfil de competencias que le permitan el adecuado manejo de información y conocimiento para ejecutar dichas funciones, más si se tiene en cuenta que es el primer contacto de la Municipalidad con los vecinos, lo cual le exige cualidades y características que le permita desarrollar su actividad óptimamente; por ende, debe ser capacitado y preparado física y mentalmente para adquirir o mejorar sus cualidades morales, cognoscitivas, físicas, psicológicas y sociales y reforzar su vocación de servicio a la sociedad.
35. En relación a las competencias que requiere un Sereno, cabe referir los aportes de Holgersson¹¹, los que compatibilizados con lo señalado precedente, nos permite afirmar que el perfil del sereno municipal, exige las siguientes competencias: **i) Competencias morales:** sólidos valores éticos y

¹¹ Holgersson, S. & Gottshalck, P. (2008). Police officer's professional knowledge. Police Practice Research, 9(5), 365-377.



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-0-1801-JR-LA-09 (S)**

morales, principalmente honradez, puntualidad y responsabilidad, y no tener antecedentes penales, policiales o judiciales; **ii) Competencias cognoscitivas:** coeficiente intelectual promedio o superior, conocimientos sobre técnicas de seguridad para hacer frente con éxito a los diferentes requerimientos de su profesión, tener disposición para el uso de herramientas tecnológicas y habilidades de comunicación, y mostrar capacidad de iniciativa; **iii) Competencias físicas:** aptitud para actuar en cualquier eventualidad que su labor lo requiera, conocimientos de defensa personal y contextura y fortaleza física equilibradas; **iv) Competencias psicológicas:** actitud mental positiva que le permita hacer frente a las exigencias propias de su función, capacidad de liderazgo, conciencia de la necesidad de subordinar el interés personal en beneficio de la sociedad, capacidad de reacción, actitud paciente para no reaccionar con violencia ante provocaciones y pensar y actuar con sentido común; **v) Competencias sociales:** capacidad de relacionarse asertivamente con otras personas, elevada conciencia de servicio; ser atento y cortés; expresarse con propiedad y claridad; y cuidar en todo momento su limpieza personal y vestimenta.

- 36.** Con base en las consideraciones precedentes, es evidente que por la naturaleza de las labores o funciones que cumplen los Serenos Municipales, y exigencia del perfil que garantice su preparación y capacitación necesarias en diversos ámbitos competenciales; se concluye desde una perspectiva conceptual que objetivamente las actividades que deben desarrollar los serenos municipales son predominantemente intelectuales lo que debe conllevar a atribuírseles la condición de empleados.
- 37.** Conforme a las consideraciones y conclusión precedente en el presente caso, está acreditado que el demandante celebró contratos administrativos de servicios, en cuya **clausula tercera** -referido al objeto del contrato- que corre a fojas 46, se tiene que la demandante fue contratada para brindar servicios como **PERSONAL DE SEGURIDAD - SERENO** a favor de la Sub Gerencia de Serenazgo de la Municipalidad Distrital de San Isidro, lo que se corrobora con las boletas de pago que corren en el EJE a partir del folio 79;



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)

y lo estipulado en el **Manual de Procedimientos Operativos de Seguridad Ciudadana**¹² emitido por la Municipalidad de San Isidro, que regula las políticas, funciones y normas de seguridad para el servicio de serenazgo; a lo que se agrega como elementos fácticos que ostenta el grado de instrucción de educación superior como **Técnico Dental**, como lo reconoció en la Audiencia de Vista de la causa¹³, al referir tenía conocimientos de primeros auxilios y conocimientos de mecánica; y que guarda congruencia con la convocatoria realizada por la Municipalidad demandada, en el **Proceso de Selección CAS N° 016-2013**¹⁴, en el que se requería como perfil del puesto, dentro de los rubros "**Formación Académica, Grado Académico o Niveles de Estudio:** -Estudios secundarios completos, -deseables estudios técnicos complementarios, -deseable egresados de las fuerzas armadas", y como "**Conocimiento para el puesto y/o cargos mínimos o indispensables:** - De preferencia haber realizado servicio militar y contar con Licencia 0-II, -deseable capacitación en manejo de extintores y/o primeros auxilios"; así como también se precisan las funciones a desempeñar, que se encuentran estrictamente referidas al servicio de vigilancia y seguridad ciudadana, cuyo accionar debe articularse con la Policía Nacional del Perú – PNP; con base en los cuales se concluye que la demandante realizó labores técnicas, lo que supone un predominio intelectual y con sujeción al **Manual de Procedimientos Operativos de Seguridad Ciudadana**¹⁵ emitido por la Municipalidad de San Isidro, que contempla las políticas, funciones y normas de seguridad para el servicio de serenazgo; en cuya virtud debe atribuírsele la condición de servidora en la categoría de empleada; desestimándose por ende que se le reconozca la condición de obrero y por ende la sujeción al régimen laboral privado regulado por el Decreto Legislativo 728, como así también lo determinó la sentencia apelada; **por lo que debe desestimarse los agravios invocados.**

¹² EJE Folios 248 a 270.

¹³ Minuto 00:19.37.

¹⁴ EJE Folios 230.

¹⁵ EJE Folios 248 a 270.



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)**

38. Adicionalmente, debe precisarse que la decisión de fondo que desestima la demanda, se emite en observancia del principio de congruencia procesal y la petición concreta formulada por el demandante al pretender que se declare la invalidez de los contratos CAS y que se le reconozca un contrato de trabajo indeterminado sujeto al régimen laboral privado regulado por el Decreto Legislativo 728, dejándose a salvo su derecho para cuestionar los contratos CAS en el régimen del Decreto Legislativo 1057 u otro régimen laboral distinto.
39. Respecto al **tercer agravio invocado**, referido a que se contravino el texto normativo expreso contenido en el Decreto Supremo N° 017-2017-TR, que reconoce que, por sus labores realizadas, los Serenos de las Municipalidades son obreros, porque predomina la actividad física en el desarrollo de sus labores; **cabe señalar** que dicho dispositivo aprobó el **Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo de los Obreros Municipales del Perú**; disposición dictada bajo la premisa de que las labores realizadas por los obreros municipales como el manejo de residuos, trabajos en altura, servicios de seguridad, entre otros, implican alto riesgo, siendo por ende necesario establecer una normativa especial en seguridad y salud en el trabajo que tenga en cuenta estos peligros y riesgos a los que se encuentran expuestos por la naturaleza de sus labores; es decir su finalidad y propósito exclusivo es la regulación de las normas de protección en seguridad y salud en el trabajo, para los obreros que realizan labores peligrosas o riesgosas; lo cual se desprende de su artículo 1°¹⁶; así como delimitar su ámbito de aplicación como lo precisa el artículo 2°¹⁷; previendo la regulación descriptiva de los ámbito de servicios desarrollados por los obreros municipales en su artículo 5¹⁸; no siendo por ende el propósito de

¹⁶ **Artículo 1.- Objeto**

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

¹⁷ **Artículo 2.- Ámbito de aplicación**

El presente reglamento es de aplicación a todas las Municipalidades a nivel nacional, a los obreros municipales comprendidos en el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, a las empresas contratistas de las Municipalidades y a los trabajadores que éstas destaquen para la ejecución de obras públicas de infraestructura o la prestación de servicios públicos locales; teniendo derecho al mismo nivel de protección en materia de seguridad y salud en el trabajo, sin discriminación alguna.

¹⁸ **Artículo 5.- Campos desarrollados por los Obreros Municipales**



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)**

dicha norma jurídica la determinación o atribución del régimen laboral, dado que tal situación ya se encuentra determinado en la Ley Orgánica de Municipalidades; por ende, la inclusión de los Serenos en dicha regulación tiene únicamente el propósito exclusivo de extenderle la protección en seguridad y salud en el trabajo a dichos servidores; y no necesariamente en estricto que su propósito haya sido la calificación de que un Sereno Municipal tuviera la condición de obrero; a lo que se suma que dicha precisión resultaría además ilegal, pues resultaría contradictoria o incompatible con el marco legal y constitucional previsto para los serenos municipales; por lo que este Colegiado estima que dicho dispositivo es inaplicable al presente caso; **por lo que debe desestimarse el agravio invocado.**

- 40.** Finalmente, respecto al **pago de costas y costos procesales**, cabe indicar que el artículo 14° de la NLPT, señala que *la condena en costas y costos se regula conforme a la norma procesal civil*; en tanto que el artículo 31° del citado dispositivo, al referirse al contenido de la sentencia, precisa que *la condena en costos y costas no requieren ser demandados. Su cuantía o modo de liquidación es de expreso pronunciamiento en la sentencia.*
- 41.** En el presente caso, se ha confirmado la sentencia apelada, lo que supone el rechazo de la demanda y la calificación de parte vencida a la demandante; sin embargo, conforme a lo previsto en el artículo 14° de la NLPT, considerando que la accionante tuvo motivos atendibles para litigar, dada la naturaleza de la pretensión invocada, cabe exonerar a la parte demandante de la condena en el pago de las costas y costos del proceso.

Las actividades de los obreros municipales se desarrollan en los siguientes campos: **a) Limpieza pública.** - Barrido de vías públicas; lavado de calles, locales públicos y plazas públicas; recolección, reciclaje, transporte, descarga y disposición final de residuos sólidos; fumigación; entre otros; **b) Áreas verdes.** - Mantenimiento de parques y jardines, viveros municipales, áreas comunes y de recreación; ambientación de áreas verdes; fumigación; riego por inundación, cisterna y por punto de agua; poda; mantenimiento de canales subterráneos; entre otros; **c) Obras y mantenimiento.** - Reparación de vías públicas; pintura; mantenimiento metalmecánico, mecánico de automóviles y maquinaria en general; carpintería; gasfitería; construcción, reconstrucción, remodelación, demolición, renovación, recojo y levantamiento de desmonte; habilitación de bienes inmuebles como edificaciones, estructuras, excavaciones, perforaciones, carreteras, puentes, que requieran de dirección técnica, expediente técnico, mano de obra, materiales y/o equipos; entre otros; **d) Seguridad ciudadana.** - Vigilancia y protección vecinal; mantenimiento del orden en la comuna; fiscalización de locales y de transporte; entre otros; y, **e) Otros Campos:** como el sacrificio, izaje y corte de ganado; lavado de vísceras, almacenamiento y conservación de carne; limpieza, mantenimiento, guía y vigilancia de cementerio; cuidado y limpieza de animales y sus instalaciones; manejo de vehículos municipales; limpieza y mantenimiento de semáforos; entre otras actividades realizadas por los obreros municipales.



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEPTIMA SALA LABORAL PERMANENTE
Exp. N° 26243-2017-o-1801-JR-LA-09 (S)**

42. Finalmente cabe precisar que este Colegiado emite pronunciamiento de mérito, en atención a que el demandante invocó como pretensión se declare la invalidez de los contratos CAS, celebrados desde el 12 de agosto del 2012 y que se le reconozca vínculo laboral indeterminado en el régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728, la misma que se declara infundada en dichos términos, dejándose a salvo su derecho para cuestionar los contratos CAS en el régimen del Decreto Legislativo 1057 u otro régimen laboral distinto.

DECISIÓN:

Por estos fundamentos y de conformidad con el literal a), numeral 4.2) del artículo 4° de la NLPT, la Séptima Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú:

HA RESUELTO:

CONFIRMAR la **Sentencia N° 247-2018**, de fecha 07 de noviembre del 2018, que corre de fojas 279 a 289, que declaró **infundadas** las excepciones de incompetencia y de agotamiento de la vía administrativa deducidas por la demandada; e **INFUNDADA** la demanda sobre reconocimiento de vínculo laboral en el régimen de la actividad privada y otros, sin costas ni costos.

En los seguidos por **JUANITA VERASTEGUI CHUQUIMBALQUI** contra la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN ISIDRO** sobre Incumplimiento de obligaciones y normas laborales; y devolvieron los autos al Juzgado de origen para sus fines.-