



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA  
CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA  
Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

**Señores:**

**TOLEDO TORIBIO**

HUERTA RODRÍGUEZ

ALMEIDA CARDENAS

Lima, 12 de enero de 2021

**VISTOS**

En audiencia de vista de la causa, de fecha 12 de enero de 2021; interviniendo como juez Superior Ponente el señor **Omar Toledo Toribio**.

**ASUNTO**

Es materia de impugnación:

- La **Sentencia N° 023-2020** de fecha 27 de enero de 2020, que resolvió:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda.
2. **DECLARÓ DESNATURALIZADOS** los contratos de locación de servicios; en consecuencia, se determina la existencia de un contrato de trabajo de duración indeterminada entre las partes, desde el 01 de noviembre de 2018, con los beneficios económicos legales que surgen del régimen laboral de la actividad privada.
3. **ORDENÓ** que la demandada registre al actor en su planilla de pago de trabajadores como obrero sujeto al régimen laboral de la actividad privada, Decreto Legislativo N° 728, tomando como fecha de ingreso del actor la del **01 de noviembre de 2018**, la misma que debe constar en sus boletas de pago, con los derechos y beneficios que le corresponden a los trabajadores de este régimen, reconociendo su tiempo de servicios y sin afectar su nivel remunerativo alcanzado.
4. **SE CONDENA** a la demandada al pago de costos; sin costas.

**AGRAVIOS:**



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

El recurso de apelación interpuesto por la **parte demandada** contiene los siguientes argumentos:

1. En cuanto a la **excepción de incompetencia por razón de la materia**, la juez considera que la demandada no ha probado de manera fehaciente en calidad de sereno a pie realiza labores preponderantemente intelectuales, así como administrativas, como por ejemplo la elaboración de informes o labores de oficina, hecho que no ha sido considerado por el magistrado, por lo que corresponde revocarse dicho extremo de la sentencia apelada.
2. En relación a los **contratos de locación de servicios**, refiere que por el período comprendido entre el 01 de noviembre de 2018 al 31 de diciembre de 2019, el demandante no presenta algún documento idóneo que acredite las funciones que desempeñaba, ni si se encontraba en situación de subordinación o si cumplía un determinado horario de trabajo, por lo que no se puede determinar la concurrencia de los elementos del contratos de trabajo ni establecer la existencia del vínculo laboral ni la condición de obrero municipal durante el periodo antes citado.
3. La juez al momento de sentenciar no señala no señala detalladamente cuáles son los motivos por los cuales se desnaturaliza los contratos de locación de servicios y porqué considera tener un contrato a plazo indeterminado siendo un deber de las partes probar sus afirmaciones, supuesto que no se ha dado en el presente caso.
4. La juez no considera que el régimen laboral de los obreros municipales no siempre ha sido el de la actividad privada, pues antes el régimen de éstos se encontraba regulado por el Decreto Legislativo N° 276 durante el periodo 01 de enero de 1984 al 01 de junio de 2001, así como también no ha considerado que el ingreso a la administración pública, bajo cualquier régimen laboral se produce necesariamente por concurso público, conforme al artículo 5° de la Ley N° 28175 que estipula que el acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y en base a los méritos y capacidad de las personas.



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

5. Sobre la condena de *costas y costos del proceso*, indica que el artículo 413° del Código Procesal Civil ha previsto que se encuentran exentas del pago de dichos conceptos los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, los órganos constitucionales autónomos, los gobiernos regionales y locales, por otro lado menciona que la Séptima Disposición Complementaria de la Ley N° 29497 establece que en los procesos laborales el Estado puede ser condenado al pago de costos, tal condena solo cabría si se advirtiera mala fe en el accionar de la demandada, lo que no se ha verificado, por lo que también se le debe de exonerar del citado pago.

**CONSIDERANDO:**

1. Mediante el recurso de apelación lo que se pretende es que el órgano jurisdiccional superior examine, a solicitud de parte o de tercero legitimado, la resolución que les produzca agravio, con el propósito de que sea anulada o revocada, total o parcialmente, conforme lo dispone el artículo 364° del Código Procesal Civil. Son las partes las que delimitan la impugnación y es el juez quien debe emitir sentencia dentro de dichos límites. De este modo, son los agravios los que circunscriben el ámbito exclusivo sobre el cual debe pronunciarse este órgano jurisdiccional.

**Excepción de incompetencia**

2. Cabe precisar que las excepciones son medios de defensa de forma, destinados a denunciar por ante el juzgador que la demanda, que a su vez contiene el petitorio, como efecto jurídico de la pretensión o exigencia de reclamo, no observa plenamente, bien los requisitos de forma a efectos de establecer una relación procesal válida, o los requisitos de fondo a fin que el juzgador pueda emitir una sentencia de mérito.
3. En ese sentido, es pertinente señalar que la excepción de incompetencia es el instituto procesal que denuncia vicios en la competencia del juez. Se propone cuando se demanda ante un juez que no es el determinado para conocer el proceso, en razón del territorio, de la materia, del grado y la cuantía. Asimismo, de conformidad con el artículo 35° del Código Procesal Civil que establece enfáticamente que *la incompetencia por razón de materia se declara de oficio en cualquier estado y grado del proceso*. De esta forma, dentro del marco constitucional descrito,



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

el vicio de incompetencia resulta de tal trascendencia que el órgano jurisdiccional al advertir su existencia no debe realizar nuevas actuaciones procesales sino cumplir inmediatamente el mandato legal, sin que sea necesario esperar un estado procesal específico.

4. En razón a ello, la demandada manifiesta que la presente materia debe tramitarse ante los jueces laborales de la Sub Especialidad Contencioso Administrativo y no ante los jueces laborales en tanto que las labores realizadas por el demandante se encuentran en la de un empleado dado que el actor en su calidad de sereno municipal desarrolla labores administrativos conforme se encuentra establecido en el Reglamento de Organización y Funciones – ROF y en el Manual de Organización y Funciones –MOF de la entidad demandada.
5. En ese sentido, se procedió a revisar la demanda interpuesta, verificándose que el actor peticiona la desnaturalización de los contratos de locación de servicios, el reconocimiento de su condición de trabajador con derecho a contrato de trabajo a plazo indeterminado bajo los alcances del régimen laboral privado por el período 01 de noviembre de 2018 a la fecha, así como la inscripción del demandante en los libros de planillas de la demandada, costas y costos del proceso.
6. Verificándose por tanto, que la magistrada si es competente para conocer el presente proceso por cuanto la pretensión demandada se encuentra estipulado en el artículo 2° de la Ley N° 29497, desestimándose así el primer agravio de la demandada.

**Contratos de locación de servicios**

7. Para resolver la presente litis, resulta pertinente desarrollar el Principio de Primacía de la Realidad que es una de las herramientas más relevantes del Derecho de Trabajo que en el caso peruano no solamente tiene un arraigo en la jurisprudencia sino que incluso se encuentra positivizado en nuestro ordenamiento legal, de tal manera que nuestra legislación laboral ya contiene la doctrina más recibida y actual del Derecho del Trabajo. Américo PLA



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

RODRIGUEZ señala que *“el principio de primacía de la realidad significa que en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de los documentos y acuerdos, debe darse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede en el terreno de los hechos”*.<sup>1</sup>

8. Este principio se ha plasmado también en instrumentos internacionales y en numerosos pronunciamientos jurisprudenciales no sólo de la judicatura laboral sino incluso del Tribunal Fiscal y del INDECOPI. Siendo que incluso el **Pleno Jurisdiccional Laboral** realizado en la ciudad de Tarapoto en el año 2000 ha acordado que *“si el Juez constata la existencia de una relación laboral a pesar de la celebración de un contrato de servicios civil o mercantil, deberá preferir la aplicación de los principios de la primacía de la realidad y de irrenunciabilidad sobre el de buena fe contractual que preconiza el Código Civil, para reconocer los derechos laborales que correspondan”*.
9. El Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, ha hecho uso del principio de primacía de la realidad cuya aplicación tiene como consecuencia que *“(…) en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que fluye de los documentos, debe darse preferencia a lo primero; es decir, a lo que sucede en el terreno de los hechos”*.<sup>2</sup>
10. La Organización Internacional del Trabajo en la Recomendación N°198, sobre la relación de trabajo, adoptado en Ginebra, 95° reunión CIT el 15 junio 2006, en el artículo 9, señala que: *“(…) la existencia de una relación de trabajo debería determinarse principalmente de acuerdo con los hechos relativos a la ejecución del trabajo y la remuneración del trabajador, sin perjuicio de la manera en que se caracterice la relación en cualquier arreglo contrario, ya sea de carácter contractual o de otra naturaleza, convenido por las partes.”* (sic.) En ese mismo sentido, en el artículo 13 de la misma Recomendación, señala que: *“Los Miembros deberían considerar la posibilidad de definir en su legislación, o por otros medios, indicios específicos que permitan determinar la existencia de una relación de trabajo. Entre esos indicios podrían figurar los siguientes: (a) el hecho de que el trabajo: se realiza según las instrucciones y bajo el control de otra persona; que el mismo implica la integración del trabajador en la organización de la empresa; que es efectuado única o principalmente en beneficio de otra persona; que debe ser ejecutado*

<sup>1</sup> Los Principios del Derecho del Trabajo – Depalma – Buenos Aires – 1998- Pág. 313.

<sup>2</sup> STC N.º 1944-2002-AA/TC, fundamento 3.



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

*personalmente por el trabajador, dentro de un horario determinado, o en el lugar indicado o aceptado por quien solicita el trabajo; que el trabajo es de cierta duración y tiene cierta continuidad, o requiere la disponibilidad del trabajador, que implica el suministro de herramientas, materiales y maquinarias por parte de la persona que requiere el trabajo, y (b) el hecho de que se paga una remuneración periódica al trabajador; de que dicha remuneración constituye la única o la principal fuente de ingresos del trabajador; de que incluye pagos en especie tales como alimentación, vivienda, transporte, u otros; de que se reconocen derechos como el descanso semanal y las vacaciones anuales; de que la parte que solicita el trabajo paga los viajes que ha de emprender el trabajador para ejecutar su trabajo; el hecho de que no existen riesgos financieros para el trabajador.” (sic.)*

11. Este reconocimiento a nivel doctrinal y jurisprudencial ya había sido recogido en el artículo I del Título Preliminar de la Ley Procesal de Trabajo 26636 y reiterado en el artículo I del Título Preliminar de la Ley 29497, bajo la denominación del principio de veracidad que no es sino el correlato del mismo, aunque como tal, esto es, como Principio de Primacía de la realidad ha sido contemplado en el artículo 5 inciso f) del Decreto Legislativo N° 910, Ley General de Inspección de Trabajo y de Defensa del Trabajador, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 17-03-2001 (recogido en similares términos en el artículo 2.2. de la Ley 28806), y en el artículo 40° de la Ley General del Sistema Concursal (Ley 27809 -E.P. 8.8.02).
12. Ahora bien, debemos tener presente, que toda relación laboral se caracteriza por la existencia de tres elementos esenciales que la definen como tal: (i) prestación personal de servicios, (ii) subordinación y (iii) remuneración. En contraposición a ello, el contrato de locación de servicios es definido por el artículo 1764° del Código Civil como un acuerdo de voluntades por el cual “el locador se obliga, sin estar subordinado al comitente, a prestarle sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución”, de lo que se infiere que el elemento esencial del contrato de locación de servicios es la independencia del locador frente al comitente en la prestación de sus servicios.
13. De lo expuesto se aprecia que el elemento diferenciador del contrato de trabajo respecto al contrato de locación de servicios es la subordinación del



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

trabajador a su empleador, lo cual le otorga a este último la facultad de dar órdenes, instrucciones o directrices a los trabajadores con relación al trabajo para el que se les contrata (ejercicio del poder de dirección), así como la de imponerle sanciones ante el incumplimiento de sus obligaciones de trabajo (poder sancionador o disciplinario).

14. Con la entrada en vigencia de la Ley 29497, se ha establecido una presunción de laboralidad, consistente en que acreditada la prestación de servicio de forma personal, *intuitu personae*, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado, salvo prueba en contrario; conforme se aprecia en el artículo 23.2 de la Nueva Ley Procesal de Trabajo, que señala lo siguiente: *“Acreditada la prestación personal de servicios, se presume la existencia de vínculo laboral a plazo indeterminado, salvo prueba en contrario.”* (sic).
15. Al respecto, el juez superior ponente ha tenido la oportunidad de expresar, que de la norma citada debemos destacar la **presunción de laboralidad** contenida en el artículo 23.2 de la NLPT que a nuestro criterio revoluciona el tratamiento de la carga de la prueba. En efecto, superándose la presunción contenida en el artículo 4 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 que exige la configuración de los tres elementos esenciales del contrato de trabajo (prestación personal, subordinación y remuneración) a efectos de que se presuma la existencia de la relación laboral, la novísima norma sólo exige la acreditación de la prestación personal de servicios a efectos de que se presuma la existencia de un contrato de trabajo a tiempo indeterminado, siendo que corresponderá al empleador destruir la presunción acreditando lo contrario, lo cual no significa que el empleador tendrá que demostrar la no subordinación (prueba diabólica o negativa) sino que, teniendo en cuenta que las pruebas van orientadas a demostrar hechos positivos, estará obligado a demostrar el carácter autónomo o independiente de la prestación laboral o que el trabajador tenía la posibilidad de ser ayudado por otras personas o reemplazado en su labor por personas de su elección, no vinculadas al empleador, o que la



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

obligada a prestar los servicios era una persona jurídica y no una persona natural.<sup>3</sup>

16. Según lo expuesto precedentemente, es posible que en la práctica el empleador pretenda encubrir una relación laboral bajo la celebración de contratos civiles o mercantiles negando el vínculo existente entre las partes.
17. En ese orden de ideas, se debe tener en cuenta como pauta de análisis la sentencia recaída en el expediente N° 02069-2009-PA/TC, de fecha 25 del mes de marzo de 2010, cuyo fundamento cuatro, el Tribunal Constitucional señala que para determinar si existió una relación de trabajo entre las partes encubierta mediante un contrato civil, debe evaluarse si en los hechos se presentaron, en forma alternativa y no concurrente, alguno de los siguientes **rasgos de laboralidad**, que a continuación se detalla: “a) control sobre la prestación desarrollada o la forma en que ésta se ejecuta; b) integración de la demandante en la estructura organizacional de la Sociedad; c) la prestación fue ejecutada dentro de un horario determinado; d) la prestación fue de cierta duración y continuidad; e) suministro de herramientas y materiales a la demandante para la prestación del servicio; f) pago de remuneración a la demandante; y, g) reconocimiento de derechos laborales, tales como las vacaciones anuales, las gratificaciones y los descuentos para los sistemas de pensiones y de salud.”(sic.).
18. En el caso de autos, la controversia se circunscribe en determinar la naturaleza del vínculo contractual habido entre las partes, desde el 01 de noviembre de 2018, esto es, si los contratos de locación de servicios deben ser considerados como un contrato de trabajo de naturaleza indeterminada.
19. En este orden, lo que corresponde analizar en este caso es si en la relación jurídica habida entre las partes, lo que ha existido es una relación de naturaleza civil, tal como se ha pactado formalmente; o si, por el contrario lo que realmente ha existido es una relación de naturaleza laboral, lo que constituye uno de los fundamentos centrales de la demanda. En tal sentido resulta

---

<sup>3</sup>Omar Toledo Toribio: “Derecho Procesal Laboral. Principios y Competencia en la Nueva Ley Procesal de Trabajo, Ley 29497”, Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L., Lima, 2011, páginas 81 y 82.



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

necesario analizar si como lo ha determinado la A quo, se han presentado los elementos esenciales del contrato de trabajo: la prestación personal de servicios, la subordinación y la remuneración.

**Análisis de las pruebas aportadas al proceso**

20. Analizando el contenido de los medios probatorios aportados al proceso, se tiene que en relación a la **prestación personal**, el citado elemento esencial del contrato ha quedado plenamente acreditado con los recibos por honorarios electrónicos que obran a fojas 24 a 33 del EJE, las fotografías que obran a fojas 34, rol de servicios que obran a fojas 35 a 37 del EJE, por tanto, queda demostrado que el demandante prestó directamente sus servicios a la demandada sin que se haya valido de terceras personas para el cumplimiento de sus prestaciones.
21. En cuanto a la **remuneración**, dicho elemento ha quedado acreditado con los recibos por honorarios electrónicos, verificándose de los mismos la forma de pago, demostrándose así la periodicidad mensual en el pago de sus retribuciones, por lo que en ese sentido, se acredita que el demandante si se encontraba laborando para la entidad demandada y que por los servicios prestados esta parte percibía una remuneración mensual.
22. Respecto a la **subordinación**, dicho elemento está debidamente acreditado los propios recibos por honorarios electrónicos en el que se consigna que el demandante ha prestado sus servicios en la Sub Gerencia de Operaciones de Seguridad Ciudadana, asimismo, se acredita con los documentos denominados rol de servicios del sector, medios de pruebas que no han sido tachados por la parte contraria, y de los que se advierte la relación de trabajadores serenos y la programación – horarios de dichos trabajadores de la municipalidad demandada, ello corroborado con la fotografía que obra a fojas 34 del EJE del cual se aprecia que el demandante se encuentra con el uniforme de la entidad edil, el mismo que lo identifica como personal de seguridad de la emplazada.
23. Aunado a ello, es pertinente precisar que en la Audiencia de Conciliación con juzgamiento anticipado, la parte accionante manifestó (*véase minuto 06:40' a 09:50'*):



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

*¿Qué funciones o labores realiza en la designación dada por la municipalidad?*

*«Bueno yo llego a mi centro de labor donde todos formamos y el supervisor nos manda a un lugar específico, por ejemplo a verificar las cosas que pasan, rondando por las calles, ver si un vecino se encuentra bien o necesita ayuda»*

*¿Qué función hace?*

*«Patrullaje, sereno, informar de cualquier cosa que pase»*

*¿A quién le informa?*

*«En este caso le informo a mi supervisor de turno en todo caso a mi base por medio de la radio»*

*¿Todo es por medio de la radio?*

*«Si, todo es por medio de la radio»*

*¿Cuándo termina sus labores, a dónde se reporta?*

*«Cuando termino mis labores (...) me reporto, firmo y me paso a retirar»*

*¿Qué tipo de documento firma?*

*«Asistencia»*

*¿Si hay un incidente, dijo que comunica a su jefe inmediato cuando hay un incidente en la vía pública, usted al término de sus labores, informa sobre ese punto o lo deja a otra persona que realiza esa función?*

*«Normalmente relevo, yo estoy en mi punto, viene mi relevo y cuando recién viene mi relevo yo paso a retirarme que me viene a recoger»*

24. De lo expuesto precedentemente, se advierte circunstancias suficientes que permiten evidenciar que el demandante se encontraba sujeto al control, supervisión y predisposición de su empleadora, toda vez, que existía relación de dependencia del accionante al desarrollar sus labores a favor de la demandada por lo que no se puede concebir que la función realizada por el actor como sereno haya sido independiente y autónoma, máxime si la función que ejercía esta parte tiene relación directa con las funciones principales de la



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

accionada (brindar seguridad ciudadana), motivo por el cual se demuestra una relación de subordinación entre las partes, tanto más si conforme a lo manifestado por el trabajador, éste tenía un horario de trabajo, un rol de actividades, y un supervisor a cargo.

25. Por consiguiente, en la relación habida entre las partes del proceso se presentaron los tres elementos esenciales del contrato de trabajo. Por ello, se tiene por cierto que el demandante laboró para la demandada bajo un contrato de trabajo de naturaleza indeterminada. Siendo ello así, se determina que el actor ha prestado servicios para la demandada bajo el régimen laboral de la actividad privada desde el 01 de noviembre de 2018, regulado por el Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR.

**Sobre las labores del actor – Obrero**

26. Cabe señalar que, la definición de obrero refiere a aquel trabajador que realiza trabajo **preponderantemente manual**, y empleado es el que cumple una labor **preponderantemente intelectual**.<sup>4</sup>
27. Ahora bien, y a efectos de establecer las labores del demandante, se procedió a verificar los medios de prueba presentados por las parte del presente proceso, advirtiéndose los recibos por honorarios electrónicos de los cuales se verifica que el actor presta servicios en la Subgerencia de Operaciones de Seguridad Ciudadana, rol de actividades del personal sereno, fotografía en el cual se advierte al actor con el uniforme del personal de serenazgo de la entidad demandada, concluyéndose entonces que el demandante efectúa labores en condición de obrero municipal.

---

<sup>4</sup> De la definición de las expresiones "*manual*" e "*intelectual*" contenidas en el Diccionario de la Real Academia Española, podemos deducir 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.



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

28. Corresponde señalar que en relación a que al personal de serenazgo se le considere obrero municipal, corresponde indicar que el VI Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional, en el Tema II, acordó: *«Los policías municipales y el personal de serenazgo al servicio de las municipalidades deben ser considerados como obreros. Ello debido a la naturaleza de las labores que realizan y en aplicación de los principios pro homine y progresividad. Es decir, deben estar sujetos al régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728)»*; dentro de las consideraciones de dicho Pleno, se ha señalado que: *«La distinción entre obrero y empleado ha estado ligada a la labor realizada por el trabajador, distinguiendo al obrero como aquel que realiza preponderantemente en trabajo manual, en tanto que el empleado realiza una labor de carácter intelectual. Esta diferencia originó que se les reconozca un régimen propio. Sin embargo, es importante señalar que con el tiempo el obrero ha ido especializándose, de acuerdo con el avance científico o tecnológico, sin que ello implique que dejen de ser obreros, es decir, que cambie su naturaleza jurídica. Por otro lado, la distancia entre lo manual y lo intelectual es cada vez menor, y al advertirse con ello la progresiva desaparición de los criterios que inicialmente inspiraron dicha distancia»*; asimismo, señalan que *«existen obreros que realizan determinadas actividades intelectuales, como el uso de la computadora o la emisión de informes, sin que ello implique el obrero se convierta en empleado»*.
29. De igual manera se precisa que las actividades realizadas por el personal de serenazgo contribuyen al rol establecido en el artículo 197° de la Constitución Política que atribuye al órgano del gobierno municipal, que es esencialmente de patrullaje de las calles, por lo que, *«tienen labores prioritariamente de campo, es decir labores preponderantemente física, sin que ello excluya el valor intelectual que debe haber en toda actividad humana»*.
30. Por tanto, en aplicación de lo señalado en el VI Pleno Jurisdiccional Supremo se concluye que el personal de serenazgo se encuentran considerados como obreros, situación que se encuentra el demandante en el presente proceso, puesto que conforme a lo manifestado por esta parte, sus funciones fueron de patrullaje de las calles, con lo cual se determina que realizó labores prioritariamente de campo, es decir labores físicos sin que ello excluya el valor



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

intelectual que debe haber en toda actividad humana. Siendo ello así, corresponde reconocer al demandante como obrero municipal.

**Sobre el Régimen Laboral de los Obreros Municipales**

31. El **Decreto Supremo N° 010-78-IN** del 12 de mayo de 1978, estableció que: *«Los trabajadores obreros al servicio de los Consejos Municipales de la República son servidores del Estado sujetos al régimen laboral de la actividad privada»*, posteriormente la Ley Orgánica de Municipalidades N° **23853** (publicada el 09/06/1984) en su artículo 52° señalaba: *«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 (...); la misma que fue modificada en su artículo 52° por la Ley N° 27469 (publicada el 01/06/2001): «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. (...)»* y dicha modificatoria ha sido ratificada por el artículo 37° de la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades N° **27972** (publicada el 27/05/2003), actualmente vigente, que deroga la Ley N° 23853, en los siguientes términos: *«Los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública, conforme a ley. (...)»*.
32. Siendo ello así, queda establecido que los obreros se encuentran bajo el régimen laboral privado.

**DECRETO DE URGENCIA N° 016-2020.**

**SOBRE EL CONTROL DIFUSO EN EL PERÚ**

33. La Constitución Política del Perú, en su artículo 138 prescribe: *“La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes. En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior”*, asimismo, en el artículo 51 señala que: *“La Constitución prevalece sobre toda norma*



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

*legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”.*

34. A modo de complemento, corresponde observar el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-93-JUS, en cuyo artículo 14 señala que: “[...] *cuando los Magistrados al momento de fallar el fondo de la cuestión de su competencia, en cualquier clase de proceso o especialidad, encuentren que hay incompatibilidad en su interpretación, de una disposición constitucional y una con rango de ley, resuelven la causa con arreglo a la primera. Las sentencias así expedidas son elevadas en consulta a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, si no fueran impugnadas. [...]. En todos estos casos los Magistrados se limitan a declarar la inaplicación de la norma legal por incompatibilidad constitucional, para el caso concreto, sin afectar su vigencia, la que es controlada en la forma y modo que la Constitución establece. [...]*”.
35. Por su parte, el Tribunal Constitucional en el décimo séptimo fundamento de la sentencia emitida en el Expediente N° 02132-2008-PA/TC señaló que: “*Este Tribunal tiene dicho que el control judicial difuso de constitucionalidad de las normas legales es una competencia reconocida a todos los órganos jurisdiccionales para declarar inaplicable una ley, con efectos particulares, en todos aquellos casos en los que aquella resulta manifiestamente incompatible con la Constitución [...]. El control difuso es, entonces, un poder-deber del juez consustancial a la Constitución del Estado Democrático y Social de Derecho. [...]*”.
36. En resumen, ante un supuesto en donde exista una confrontación entre una norma legal con una norma de carácter constitucional, es lógico que todos los órganos de justicia están en la obligación de preferir la última en salvaguarda de la supremacía de nuestra Carta Magna y garantizar la estabilidad de nuestro ordenamiento jurídico con la finalidad de dotar al país de seguridad jurídica.
37. Finalmente, es importante tener presente que el Primer Pleno Jurisdiccional Supremo en materias Constitucional y Contencioso Administrativo, celebrado en la ciudad de Lima los días dos y diez de diciembre de dos mil quince, en el Tema N° 02: El ejercicio jurisdiccional del Control Difuso en autos y



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

sentencias, ante la pregunta ¿cabe la elevación en consulta del control difuso ejercido en autos o solo respecto de sentencias? y, en todo caso, ¿cuáles deben ser los criterios a ser observados por los jueces para ejercer el control difuso de la constitucionalidad normativa?, el Pleno acordó por unanimidad: “**1.- Procede ejercer control difuso de la constitucionalidad normativa contra autos. Su elevación en consulta deviene obligatoria si dicha resolución no es impugnada. 34. Para el ejercicio del control difuso de la constitucionalidad normativa, los jueces de la república deberán observar, en ese orden, los criterios de (1) fundamentación de incompatibilidad concreta, (2) juicio de relevancia, (3) examen de convencionalidad, (4) presunción de constitucionalidad, e (5) interpretación conforme**” (subrayado y resaltado agregado), lo cual ha sido ratificado en la consulta del Expediente N° 1618-2016-Lima Norte, la misma que fue emitida por esta Sala Suprema y que constituye doctrina jurisprudencial vinculante, consecuentemente, se procederá a efectuar el análisis de la sentencia materia de consulta conforme a los criterios antes mencionados.

**SOBRE LA FUNDAMENTACIÓN DE INCOMPATIBILIDAD  
CONSTITUCIONAL CONCRETA**

38. Son objeto de control, los numerales 2 y 3 del inciso 3.1 del artículo 3 y la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público, que señalan lo siguiente: “*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:[...] 2. Sólo procede en una plaza a tiempo indeterminado cuando la persona haya ingresado por concurso público en una plaza presupuestada, de naturaleza permanente y vacante, de duración indeterminada; y, se trate del mismo régimen laboral en el cual fue contratada. 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*”.



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

39. También son materia de examen los numerales 1 y 3 del inciso 3.3 del artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público, que prescriben: *“Cuando no sea posible proceder conforme a lo establecido en el numeral 3.1 del presente artículo, se toman en cuenta las siguientes reglas: 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 [...]. 3. El pago de la indemnización establecida equivale a una compensación económica y media mensual o remuneración y media mensual por cada año completo de prestación de servicios, según corresponda al régimen laboral al que pertenezca, hasta un tope de doce (12) compensaciones económicas o remuneraciones mensuales. Las fracciones de año se abonan por dozavos y treintavos. No procede la indemnización en el caso de las servidoras públicas o los servidores públicos de confianza. El otorgamiento de la indemnización excluye la posibilidad de ordenar la reposición, la reincorporación o el reconocimiento de vínculo laboral”.*
40. Finalmente, también será objeto de examen la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público, que consagra lo siguiente: *“Lo establecido en los artículos 2, 3 y 4 del presente Decreto de Urgencia es de aplicación inmediata para todos los procedimientos y procesos en trámite”.*
41. Las disposiciones de los numerales 2 y 3 del inciso 3.1 y los numerales 1 y 3 del inciso 3.3 del artículo 3 y la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público, resumidas en el considerando precedente, deben ser sopesadas teniendo en frente a lo previsto en los artículos 2 inciso 2, 23, 24, 103, 138 y 139 incisos 2, 3, y 13 de la Constitución Política del Perú, a lo consagrado en tratados y convenios internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador” y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ello, en función lo expresamente previsto en el artículo IV<sup>5</sup> del Título Preliminar y la Décima Disposición Complementaria<sup>6</sup> de la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo y de cara a la influencia de los principios del derecho del trabajo, que se derivan del carácter protector de esta disciplina, a tenor de lo dispuesto en el artículo 23 de la Carta Política.

## **SOBRE EL JUICIO DE RELEVANCIA**

42. Como hemos señalado en los párrafos precedentes, los numerales 2 y 3 del inciso 3.1 y los numerales 1 y 3 del inciso 3.3 del artículo 3 y la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público, contienen normas que en buena cuenta establecen que los mandatos judiciales que ordenen la reposición, la reincorporación o el reconocimiento del vínculo laboral en entidades públicas, con independencia del régimen laboral al que se refiera la demanda, solo proceden en una plaza a tiempo indeterminado cuando la persona haya ingresado por concurso público en una plaza presupuestada, de naturaleza permanente y vacante, de duración indeterminada; y, se trate del mismo régimen laboral en el cual fue contratada, además que el cambio de régimen laboral únicamente procede mediante nuevo concurso público. A ello, debemos agregar la disposición referida a que 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 equivalente a

---

<sup>5</sup> **Artículo IV.- Interpretación y aplicación de las normas en la resolución de los conflictos de la justicia laboral:** Los jueces laborales, bajo responsabilidad, imparten justicia con arreglo a la Constitución Política del Perú, los tratados internacionales de derechos humanos y la ley. Interpretan y aplican toda norma jurídica, incluyendo los convenios colectivos, según los principios y preceptos constitucionales, así como los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia de la República.

<sup>6</sup> **Décima Disposición Complementaria:** Conforme a lo establecido en la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución Política del Perú, los derechos laborales, individuales o colectivos se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre la materia ratificados por el Perú, sin perjuicio de consultar los pronunciamientos de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los criterios o decisiones adoptados por los tribunales internacionales constituidos según tratados de los que el Perú es parte.



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

una compensación económica y media mensual o remuneración y media mensual por cada año completo de prestación de servicios, según corresponda al régimen laboral que pertenezca, hasta un tope de doce compensaciones económicas o remuneraciones mensuales, siendo que las fracciones se abonan por dozavos y treintavos. Finalmente, encontramos la disposición orientada a que las exigencias antes señaladas son de aplicación inmediata para todos los procedimientos y procesos en trámite, por lo que es evidente que las normas bajo análisis guardan mucha relación con el caso de autos, pues, la demandada es una entidad pública, esto es, la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco y una de las pretensiones de la parte demandante es justamente se declare la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado bajo el régimen laboral privado consagrado en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR.

**SOBRE EL EXAMEN DE CONVENCIONALIDAD**

43. Nuestra Carta Magna en el artículo 55 expresa lo siguiente: *“Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”* y en su Cuarta Disposición Final y Transitoria prescribe que: *“Las normas relativas a los derechos y a las 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 mismas materias ratificados por el Perú”*.
44. Asimismo, el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, señala que: *“Los jueces laborales, bajo responsabilidad, imparten justicia con arreglo a la Constitución Política del Perú, los tratados internacionales de derechos humanos y la ley. Interpretan y aplican toda norma jurídica, incluyendo los convenios colectivos, según los principios y preceptos constitucionales, así como los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia de la República”* y la Décima Disposición Complementaria que prescribe: *“Conforme a lo establecido en la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución Política del Perú, los derechos laborales, individuales o colectivos se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre la materia ratificados por el Perú, sin perjuicio de consultar los pronunciamientos de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los criterios o decisiones*



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

*adoptados por los tribunales internacionales constituidos según tratados de los que el Perú es parte”.*

45. En mérito a lo expuesto en el considerando precedente, corresponde acudir a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la misma que en su artículo 8 señala expresamente lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley” (subrayado agregado) y en el inciso 1 del artículo 23 estipula: “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” (subrayado agregado).
46. La Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 25 consagra que: “1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso” (subrayado agregado), en su artículo 26 prescribe: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados” (subrayado agregado) y en el artículo 29 indica que: “Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados.
47. De otro lado, tenemos al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (en adelante PIDESC) que en el inciso 1 de su artículo 2



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

estipula lo siguiente: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (subrayado agregado), en el inciso 2 del artículo 5 señala que: “No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado” (subrayado agregado) y el inciso 1 de su artículo 6 que expone: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho” (subrayado agregado).

48. El Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”, en el inciso 1 de su artículo 6 señala: “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” (subrayado agregado) y en el literal d) de su artículo 7 indica lo siguiente: “Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:[...] d. la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional” (subrayado agregado).

49. El Convenio N° 111 de la Organización Internacional del Trabajo que desarrolla lo referente a la discriminación (empleo y ocupación) y fue ratificado por el Perú el diez de agosto de mil novecientos setenta. En su artículo 2 señala expresamente que: “Todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto” (subrayado agregado).

50. De otro lado, tenemos al Convenio N° 122 de la Organización Internacional del Trabajo, que desarrolla todo sobre la política del empleo y fue ratificado por el Perú el veintisiete de julio de mil novecientos sesenta y siete. En el inciso 1 de su artículo 1 contempla que: “Con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido” (subrayado agregado).
51. Por último, si bien el Convenio N° 158 de la Organización Internacional del Trabajo, que trata sobre la terminación de la relación de trabajo, si bien, no ha sido ratificado por el Perú, consideramos hacer una breve mención del mismo como una cuestión referencial, específicamente de su artículo 10 que consagra lo siguiente: “Si los organismos mencionados en el artículo 8 del presente Convenio llegan a la conclusión de que la terminación de la relación de trabajo es injustificada y si en virtud de la legislación y la práctica nacionales no estuvieran facultados o no consideraran posible, dadas las circunstancias, anular la terminación y eventualmente ordenar o proponer la readmisión del trabajador, tendrán la facultad de ordenar el pago de una indemnización adecuada u otra reparación que se considere apropiada” (subrayado agregado).
52. En el marco jurídico antes citado, es de suma importancia efectuar un examen de constitucionalidad y convencionalidad de los numerales 2 y 3 del inciso 3.1 y los numerales 1 y 3 del inciso 3.3 del artículo 3 y la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público, tomando como base la amplia normativa internacional que ha sido citada en los considerandos precedentes, pues, las normas citadas, contravienen los artículos 8 y 23 inciso 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 25, 26 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, los artículos 2 inciso 1, 5 inciso 2 y 6 inciso 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los artículos 6 inciso 1 y 7 literal d) del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

Culturales o “Protocolo de San Salvador” así como el Convenio N° 111 y el Convenio N° 122 de la Organización Internacional del Trabajo.

53. Asimismo, es menester tener presente los pronunciamientos de la justicia supranacional. En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Lagos del Campo vs. Perú*, emitió la sentencia de fecha treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, en cuyos considerandos ciento cuarenta y tres, ciento cuarenta y cuatro, ciento cuarenta y cinco, ciento cuarenta y seis, ciento cuarenta y siete, ciento cuarenta y ocho, ciento cuarenta y nueve y ciento cincuenta y tres ha indicado expresamente lo siguiente:

*“143. Respecto a los derechos laborales específicos protegidos por el artículo 26 de la económica Convención Americana, la Corte observa que los términos del mismo indican que son aquellos derechos que se derivan de las normas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA. Ahora bien, los artículos 45.b y c, 46 y 34.g de la Carta establecen que “[e]l trabajo es un derecho y un deber social” y que ese debe prestarse con “salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos”. Asimismo, señalan que el derecho de los trabajadores y trabajadoras a “asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses”. Además, indican que los Estados deben “armonizar la legislación social” para la protección de tales derechos. Desde su Opinión Consultiva OC-10/89, la Corte señaló que:*

*[...] Los Estados Miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA.*

*144. En este sentido, el artículo XIV de la Declaración Americana dispone que “[t]oda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación [...]”. Tal disposición resulta relevante para definir el alcance del artículo 26, dado que “la Declaración Americana, constituye, en lo pertinente y en relación con la Carta de la*



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

*Organización, una fuente de obligaciones internacionales”. Asimismo, el artículo 29.d de la Convención Americana dispone expresamente que “[n]inguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: [...] d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”.*

145. *Además de la derivación del derecho al trabajo a partir de una interpretación del artículo 26 en relación con la Carta de la OEA, junto con la Declaración Americana, el derecho al trabajo está reconocido explícitamente en diversas leyes internas de los Estados de la región, así como un vasto corpus iuris internacional; inter alia: el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 7 y 8 de la Carta Social de las Américas, los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 11 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el artículo 32.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como el artículo 1 de la Carta Social Europea y el artículo 15 de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos.*

146. *Por tanto, al analizar el contenido y alcance del artículo 26 de la Convención en el presente caso, la Corte tomará en cuenta, a la luz de las reglas generales de interpretación establecidas en el artículo 29 b, c, y d de la misma, la aludida protección a la estabilidad laboral aplicable al caso concreto.*

147. *En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 18 sobre el derecho al trabajo, expresó que este mismo “implica el derecho a no ser privado injustamente del empleo”. Asimismo, ha señalado que el “incumplimiento de la obligación de proteger se produce cuando los Estados Partes se abstienen de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger a las personas sometidas a su jurisdicción contra las vulneraciones del derecho al trabajo imputables a terceros”, lo cual incluye “**el hecho de no proteger a los trabajadores frente al despido improcedente**”.*



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA  
CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA  
Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

148. *A manera ilustrativa, el Convenio 158 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), sobre la terminación de la relación de trabajo (1982), dispone que el derecho al trabajo incluye la legalidad del despido en su artículo 4 e impone, en particular, la necesidad de ofrecer motivos válidos para el despido, **así como el derecho a recursos jurídicos efectivos en caso de despido improcedente.** En similar sentido se encuentra lo dispuesto en la Recomendación No. 143 de la OIT sobre representantes de los trabajadores*

149. *Como correlato de lo anterior, se desprende que las obligaciones del Estado en cuanto a la protección del derecho a la estabilidad laboral, en el ámbito privado, se traduce en principio en los siguientes deberes: a) adoptar las medidas adecuadas para la debida regulación y fiscalización de dicho derecho; b) proteger al trabajador y trabajadora, a través de sus órganos competentes, contra el despido injustificado; c) **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).** Por ende, d) **el Estado debe disponer de mecanismos efectivos de reclamo frente a una situación de despido injustificado, a fin de garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva de tales derechos (infra, párrs. 174, 176 y 180).***

153. *En vista de lo anterior, la Corte concluye que, con motivo del despido arbitrario del señor Lagos del Campo, se le privó de su empleo y demás beneficios derivados de la seguridad social, ante lo cual el Estado peruano no tuteló el derecho a la estabilidad laboral, en interpretación del artículo 26 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1, 13, 8 y 16 de la misma, en perjuicio del señor Lagos del Campo". (Lo resaltado es nuestro).*

54. Si bien existe una corriente de opinión que considera que, conforme a los tratados citados -especialmente el Convenio N° 158 de la Organización Internacional del Trabajo, y, el literal d) del artículo 7 del Protocolo Adicional



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA  
CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA  
Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”-, y el pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso antes citado, el legislador tiene la posibilidad de brindar protección contra el despido arbitrario ordenando la reposición del trabajador o su indemnización, consideramos que frente a dicho argumento resulta de aplicación el principio de **progresividad y no regresividad de los derechos humanos**, contenido en el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 2.1 del PIDESC, pues el estándar de protección frente al despido ilegal alcanzado en nuestro medio, esto es, a través del mandato contenido en el artículo 27 de la Constitución Política del Perú, la reposición en casos de despido nulo, previsto en el Decreto Legislativo N° 728, y la creación pretoriana por parte del Tribunal Constitucional de los despidos incausado y fraudulento, con derecho de reposición del trabajador (Caso Eusebio Llanos Huasco, contenido en el Expediente N° 976-2001-AA/TC y en el precedente vinculante César Baylón Flores, contenido en el Expediente N° 0206-2005-PA/TC, ratificado por el precedente vinculante Elgo Ríos Núñez contenido en el Expediente N° 02383-2013-PA/TC), no permite la posibilidad de que se regresione a niveles inferiores de protección frente a un despido ilegal. Por otro lado, resulta de aplicación el **principio de integralidad maximizada del sistema de derechos humanos**, contenido en el artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos que establece que: “*Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados*”. Igualmente, al respecto es menester invocar el **principio de la disposición más favorable a la persona humana**, contenido en el artículo 5.2 del PIDESC que “*No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado*” (subrayado agregado)

**SOBRE LA PRESUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD**



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

55. En este punto, resulta pertinente recordar que las normas materia de cuestionamiento (numerales 2 y 3 del inciso 3.1 y los numerales 1 y 3 del inciso 3.3 del artículo 3 y la Cuarta Disposición Complementaria Final) forman parte del Decreto de Urgencia N° 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público, que fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el veintitrés de enero de dos mil veinte, esto es, conforme al contexto (interregno parlamentario por la disolución del Congreso de la República decretada el treinta de septiembre de dos mil diecinueve) y el procedimiento previstos en los artículos 109<sup>7</sup> y 135<sup>8</sup> de la Constitución Política del Perú.
56. Ahora bien, el aludido Decreto de Urgencia N° 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público, es una norma con rango de ley por lo que la forma idónea para ser cuestionada por una supuesta incompatibilidad con nuestra Carta Magna, es a través del Proceso de Inconstitucionalidad consagrado en el inciso 4<sup>o</sup> del artículo 200 de la Constitución, lo cual finalmente se dio, habiéndose generado el Expediente N° 0008-2020-PI/TC en el que mediante auto del Tribunal Constitucional, de fecha veintitrés de junio de dos mil veinte, se admitió a trámite la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados del Callao y se dispuso correr traslado al Poder Ejecutivo para que se apersona al proceso y la conteste dentro de los treinta días hábiles siguientes a la notificación.
57. No obstante a lo expuesto en el párrafo precedente, es de observarse que a la fecha el Tribunal Constitucional no ha emitido sentencia en el referido Proceso de Inconstitucionalidad, es más, una vez consultado su portal web<sup>10</sup>, se pudo observar que aún no se ha fijado fecha para la vista de la causa, por lo que ante la incertidumbre sobre las disposiciones legales resumidas en el considerando 3.4 de la presente resolución, respecto a la reposición, reincorporación, reconocimiento de vínculo laboral o cambio de régimen laboral de un

<sup>7</sup> **Artículo 109.-** La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

<sup>8</sup> **Artículo 135.-** [...] En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale.

<sup>9</sup> **Artículo 200 inciso 4.-** La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.

<sup>10</sup> [https://www.tc.gob.pe/consultas-de-causas/detalles-consulta/?id\\_exp=471603](https://www.tc.gob.pe/consultas-de-causas/detalles-consulta/?id_exp=471603)



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

trabajador en una entidad pública, es que la justicia ordinaria debe poner especial atención y efectivo cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 138 de la Carta Magna, ante la divergencia entre normas con rango de ley y normas con rango constitucional.

## **SOBRE LA INTERPRETACIÓN CONFORME**

### **Acerca del principio – derecho a la igualdad ante la ley**

58. La Constitución Política del Perú, en el inciso 2 del artículo 2 señala que: *“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 cualquiera otra índole”*.
59. La doctrina<sup>11</sup> considera que la función primordial del Estado es vigilar que sea respetada esta igualdad legal. La igualdad jurídica es un principio según el cual todos los individuos sin distinción alguna tienen el mismo trato ante la ley y que importa principalmente la actitud correspondiente de todos y cada uno de los individuos. Como en el caso de la igualdad procesal en el que sea cual fuere la naturaleza de éste (civil, penal, laboral, etc.) tienen igual posición, merecen idéntico trato y tiene derecho a ejercitar las mismas facultades, porque lo contrario, implicaría parcialidad. La igualdad jurídica tiene dos aspectos o mejor dicho detenta doble condición: igualdad como principio y como derecho. En cuanto principio constituye el enunciado de un contenido material objetivo; en cuanto derecho fundamental constituye el reconocimiento auténtico derecho subjetivo. La igualdad es la armonía, proporción y reciprocidad entre los elementos que conforman un todo, trato paritario, ausencia de privilegios, carencia de preferencia, reciprocidad de derechos antes similares situaciones.
60. Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del caso Atala Riffo y Niñas vs Chile emitida el veinticuatro de febrero del dos mil doce, dejó claro que: *“78. La Corte ha establecido que el artículo 1.1 de la*

<sup>11</sup> CHANAMÉ ORBE, R.: *Comentarios a la Constitución*. Jurista Editores, Quinta edición, 2009, pp. 112 - 113.



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

*Convención es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado, y dispone la obligación de los Estados Parte de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidos “sin discriminación alguna”. Es decir, cualquiera sea el origen o la forma que asuma, todo tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Convención es per se incompatible con la misma. 80. Además, el Tribunal ha establecido que los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto. Los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias” (subrayado agregado).*

61. El principio-derecho de igualdad que se encuentra reconocido en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución, según el cual: “*Toda persona tiene derecho a: [...] 2. La igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole*”.
62. En diversas oportunidades el Tribunal Constitucional ha hecho referencia al contenido constitucionalmente protegido de la igualdad jurídica. En la sentencia recaída en el Expediente N° 00045-2004-AI/TC, se ha señalado que la igualdad: “*detenta una doble condición, de principio y de derecho fundamental. En cuanto principio, constituye el enunciado de un contenido material objetivo que, en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional, vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. En cuanto derecho fundamental, constituye el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional, la igualdad, oponible a un destinatario. Se trata de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) o por otras (“motivo” “de cualquier otra índole”) que, jurídicamente, resulten relevantes” [F.J. N° 20].*”



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

63. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional ha recordado, en la sentencia recaída en el Expediente N. 0035-2010-PI/TC, fundamento vigésimo octavo, que: *“...este derecho no garantiza que todos seamos tratados igual siempre y en todos los casos. Puesto que la igualdad presupone el trato igual a lo que es igual y desigual a lo que no lo es, hemos afirmado que su programa normativo admite la realización de tratos diferenciados. Esto último no puede confundirse con el trato discriminatorio. La cuestión de cuál sea la línea de frontera entre una diferenciación constitucionalmente admisible y una discriminación inválida fue expuesta en la STC 0045-2004-PI/TC. Allí dejamos entrever que el trato diferenciado dejaba de constituir una distinción constitucionalmente permitida cuando ésta carecía de justificación en los términos que demanda el principio de proporcionalidad [F.J. 31 in fine]. Desde esta perspectiva, pues, el trato diferenciado deviene en trato discriminatorio y es, por tanto, incompatible con el contenido constitucionalmente protegido del derecho de igualdad, siempre que éste no satisfaga las exigencias derivadas de cada uno de los subprincipios que conforman el principio de proporcionalidad.”* (sic.).
64. En esta orientación cabe citar el Convenio N° 111 de la Organización Internacional de Trabajo, que forma parte del Derecho Nacional por haber sido aprobado mediante Decreto Ley N° 17687 del seis de junio de mil novecientos sesenta y nueve y ratificado el diez de agosto de mil novecientos setenta, el cual señala que el término “discriminación” comprende: *“1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende: a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basadas en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro previa consulta con las organizaciones representativas de los empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados. 2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación. 3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y (ocupación) incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también la condición de trabajo”*.
65. El Convenio N° 111, Convenio Fundamental de la Organización Internacional del Trabajo, prescribe en el artículo 2 que *“Todo Miembro para el cual este Convenio*



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

*se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto”. En cuanto a esta norma, en el Informe de la Comisión de Encuesta establecida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la queja respecto de la observancia por Rumania del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) se señala: *En los casos en que la igualdad se haya visto alterada en lo que respecta a uno de los criterios objeto del Convenio, la situación de la persona o las personas en cuyo detrimento redunde dicha alteración deberá restablecerse o repararse en aras de la igualdad de oportunidades. El artículo 2 del Convenio prevé la combinación de estos dos aspectos de una misma política de igualdad de oportunidades y de trato. Más allá de la forma que revistan las medidas de aplicación (inclusión en el texto de la Constitución, adopción de leyes especiales, declaraciones de política general, etc.), el criterio de la aplicación del Convenio deberá ser el de los resultados obtenidos sin equívoco en la consecución de la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, sin discriminaciones ilícitas.*”<sup>12</sup>*

**Acerca de la tutela jurisdiccional efectiva**

66. La Constitución Política del Perú, en el inciso 3 del artículo 139 prescribe lo siguiente: *“Son principios y derechos de la función jurisdiccional: 3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación”* (subrayado agregado), norma que debe ser contrastada con lo dispuesto en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 25 Convención Americana sobre Derechos Humanos citados en los considerandos 5.3 y 5.4 de la presente resolución.

67. El artículo 7 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, taxativamente dispone: *“En el*

<sup>12</sup> OIT, “Derecho internacional de trabajo, derecho interno. Manual de formación para jueces, juristas y docentes en derecho. Dir. Xavier Beaudonnet, Turín, Italia, 2da, edición 2010. Pág. 153



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

*ejercicio y defensa de sus derechos, toda persona goza de la plena tutela jurisdiccional, con las garantías de un debido proceso. Es deber del Estado, facilitar el acceso a la administración de justicia, promoviendo y manteniendo condiciones de estructura y funcionamiento adecuados para tal propósito” (subrayado agregado) y el artículo I del Título Preliminar del Código Procesal Civil señala: “Toda persona tiene derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para el ejercicio o defensa de sus derechos o intereses, con sujeción a un debido proceso” (subrayado agregado).*

68. La doctrina por su parte, considera que el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva es el derecho que tiene todo sujeto de derecho de acceder a un órgano jurisdiccional para solicitar protección de una situación jurídica que se alega que está siendo vulnerada o amenazada a través de proceso dotado de garantías, luego del cual se expedirá una resolución fundada en Derecho con posibilidad de ejecución<sup>13</sup>. De otro lado, considera que el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva es aquel por el cual toda persona, como integrante de una sociedad, puede acceder a los órganos jurisdiccionales para el ejercicio o defensa de sus derechos o intereses, con sujeción a que sea atendida a través de un proceso que le ofrezca las garantías mínimas para su efectiva realización. El calificativo de efectiva que se da le añade una connotación de realidad a la tutela jurisdiccional, llenándola de contenido<sup>14</sup>.
69. El Tribunal Constitucional, sobre la tutela jurisdiccional efectiva, en el sexto fundamento de la sentencia recaída en el Expediente N° 763-2005-PA/TC, ha señalado que: “[...] la tutela judicial efectiva es un derecho constitucional de naturaleza procesal en virtud del cual toda persona o sujeto justiciable puede acceder a los órganos jurisdiccionales, independientemente del tipo de pretensión formulada y de la eventual legitimidad que pueda, o no, acompañarle a su petitorio. En un sentido extensivo, la tutela judicial efectiva permite también que lo que ha sido decidido judicialmente mediante una sentencia, resulte eficazmente cumplido. En otras palabras, con la tutela judicial efectiva no solo se persigue asegurar la participación o acceso del justiciable a los diversos mecanismos (procesos) que habilita el ordenamiento dentro de los supuestos establecidos para cada tipo de

<sup>13</sup> PRIORI POSADA, Giovanni. *La efectiva tutela jurisdiccional de las situaciones jurídicas materiales: hacia una necesaria reivindicación de los fines del proceso*. Ius et veritas, p. 280

<sup>14</sup> MARTEL CHANG, Rolando. *Acerca de la necesidad de legislar sobre las medidas autosatisfactivas en el Proceso Civil*. TESIS UNMSM. p. 2.



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

*pretensión, sino que se busca garantizar que, tras el resultado obtenido, pueda verse este último materializado con una mínima y sensata dosis de eficacia” (subrayado agregado).*

70. Por otro lado, sobre el derecho a la ejecución de las sentencias como manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva, el Tribunal Constitucional en los fundamentos décimo quinto, décimo sexto y vigésimo segundo de la sentencia emitida en el Expediente N° 4080-2004-AC/TC ha señalado lo siguiente: “15. Como lo ha precisado este Colegiado, “[...] el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales que han pasado en autoridad de cosa juzgada, es una manifestación del derecho a la tutela jurisdiccional, reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución. También se encuentra aludido en el segundo párrafo del inciso 2) del mismo artículo 139°, cuando se menciona que ninguna autoridad puede [...] dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada [...] ni retardar su ejecución”. (Sentencia emitida en el Expediente N.° 0015-2001-AI/TC, FJ 8). 16. El derecho a la ejecución de las decisiones jurisdiccionales resulta de especial relevancia no solo por su manifestación de derecho de tutela judicial, sino porque constituye una garantía sine qua non para que pueda evidenciarse, en la práctica, el principio de independencia judicial, que conforme lo ha declarado este Tribunal no es sólo uno de los elementos “[...] que, conforme al artículo 43.° de la Constitución, nos configuran como una República Democrática”, sino que, además, resulta “[...] necesaria (o) para inspirar la confianza de los ciudadanos en los tribunales” (Expediente N.° 0004-2004-CC/TC, ff. 33). Si las sentencias de los jueces no se cumplen, simplemente no podría hablarse de un Poder Judicial independiente que es capaz de hacer valer su jurisdicción con plena eficacia respecto de lo que decide, y de este modo, los ciudadanos no tendrían un garante real para la protección de sus derechos. 22. El Tribunal no comparte tal apreciación, puesto que no estamos aquí ante el incumplimiento de un acto administrativo puro y simple, sino, como ya se ha señalado, ante un mandato judicial que sólo puede considerarse cumplido a plenitud cuando el favorecido con dichos actos haya materializado a su satisfacción el contenido ordenado en las mencionadas resoluciones; es decir, para el caso de autos, ello recién ocurrirá cuando los montos recalculados hayan sido plenamente cancelados en su totalidad al recurrente, lo que no ha ocurrido aún, pese al tiempo transcurrido. Es necesario enfatizar, en todo caso, que los procesos judiciales no constituyen instancias para lograr declaraciones epistolares sin ningún contenido material. El cumplimiento de las sentencias solo es pleno cuando en la realidad se produce el cambio de



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

*una situación jurídica o fáctica solicitada mediante la actuación de la jurisdicción” (subrayado agregado).*

71. Finalmente, la Corte Suprema de Justicia de la República, en el tercer considerando de la Casación N° 3775-2010-San Martín, ha señalado que: *“Es así que el derecho al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva reconocidos también como principios de la función jurisdiccional en el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, garantiza al justiciable, ante su pedido de tutela, el deber del órgano jurisdiccional de observar el debido proceso y de impartir justicia dentro de los estándares mínimos que su naturaleza impone; así mientras que la tutela judicial efectiva supone tanto el derecho de acceso a los órganos de justicia como la eficacia de los decididos en la sentencia, es decir, una concepción genérica que encierra todo lo concerniente al derecho de acción frente al poder – deber de la jurisdicción, el derecho al debido proceso en cambio significa la observancia de los principios y reglas esenciales exigibles dentro del proceso, entre ellas, el de motivación de las resoluciones judiciales” (subrayado agregado).*

**Acerca de la independencia judicial y la garantía constitucional de la cosa juzgada**

72. La Constitución Política del Perú, en el artículo 138 señala que: *“La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes. [...]” (subrayado agregado)* y en los incisos 2 y 13 del artículo 139 prescribe lo siguiente: *“Son principios y derechos de la función jurisdiccional: 2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. [...] Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. [...]. 13. La prohibición de revivir procesos fenecidos con resolución ejecutoriada. La amnistía, el indulto, el sobreseimiento definitivo y la prescripción producen los efectos de cosa juzgada” (subrayado agregado).*
73. El Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, en su artículo 1 señala: *“La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con sujeción a la Constitución y a las leyes” (subrayado agregado)*, en su artículo 2 prescribe: *“El Poder Judicial en su ejercicio funcional es autónomo en lo político, administrativo, económico, disciplinario e independiente en lo jurisdiccional, con*



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

*“sujeción a la Constitución y a la presente ley” (subrayado agregado) y en el artículo 4 dispone que: “Toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala. Ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional. No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución, ni cortar procedimientos en trámite, bajo la responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso. [...]” (subrayado agregado).*

74. El Tribunal Constitucional, sobre la garantía constitucional de la cosa juzgada, en el trigésimo octavo fundamento de la sentencia recaída en el Expediente N° 4587-2004-AA/TC, ha señalado que: *“En opinión del Tribunal Constitucional, mediante el derecho a que se respete una resolución que ha adquirido la autoridad de cosa juzgada se garantiza el derecho de todo justiciable, en primer lugar, a que las resoluciones que hayan puesto fin al proceso judicial o puedan ser recurridas mediante medios impugnatorios, ya sea porque éstos han sido agotados o porque ha transcurrido el plazo para impugnarla; y, en segundo lugar, a que el contenido de las resoluciones que hayan adquirido tal condición, no pueda ser dejado sin efecto ni modificado, sea por actos de otros poderes públicos, de terceros o, incluso, de los mismos órganos jurisdiccionales que resolvieron el caso en el que se dictó”.*
75. La doctrina<sup>15</sup> citando a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>16</sup>, considera que pese a ser considerada un principio y derecho de la función jurisdiccional, conviene precisar que la cosa juzgada constituye además un derecho fundamental, que en el ámbito de los tratados internacionales de derechos humanos forma parte del debido proceso. En cambio, para nuestro Tribunal Constitucional, además de un principio que rige el ejercicio de la función jurisdiccional, constituye un derecho subjetivo que forma parte del derecho a la tutela jurisdiccional, y que garantiza a los que han tenido la condición de partes en un proceso judicial que las resoluciones dictadas en

<sup>15</sup> CASTAÑEDA OTSU, Susana. *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo*. Gaceta Jurídica, Lima, Tomo II – 2005. pp. 566 a 567.

<sup>16</sup> sentencia del Expediente N° 818-00-AA/TC.



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

dicha sede, y que hayan adquirido el carácter de firmes, no pueden ser alteradas o modificadas, con excepción de aquellos supuestos legalmente establecidos en el ámbito de los procesos penales.

**Acerca del trabajo y los derechos del trabajador**

76. La Constitución Política del Perú, en el artículo 23 señala que: *“El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan. El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo. Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento”* (subrayado agregado) y en el artículo 24 prescribe: *“El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual. El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador. Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores”* (subrayado agregado).
77. Ahora bien, consideramos pertinente recordar que las normas constitucionales mencionadas deben ser interpretadas de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 6 inciso 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del artículo 6 inciso 1 del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador” así como del Convenio N° 111 y el Convenio N° 122 de la Organización Internacional del Trabajo, instrumentos normativos citados en los considerandos que anteceden de la presente resolución.

**Principio protector**



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

78. El trabajador es sobre todo una persona, centro de derechos y obligaciones, su defensa y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, en términos del artículo 1 de la Constitución Política del Perú, en consecuencia todo el amalgama de normas tanto nacional e internacional deben confluir para el progresivo bienestar de este y de su familiar, tanto es así, que al hablar de bienestar de la persona humana, no tiene la misma proyección en las diferentes legislaciones latinoamericanas y europeas, por lo que se debe tomar en cuenta la mejor situación y por ende la regulación normativa más favorables, lo que conocemos por el principio Protector, en su variante, la condición más beneficiosa.
79. El principio protector tiene su fundamento en la situación de asimetría que se encuentra el trabajador respecto del empleador, por lo que el sistema jurídico reconoce al trabajador una serie de prerrogativas o ventajas que se convierten en una suerte de desequilibrio compensatorio del desequilibrio intrínseco existente entre las partes de la relación laboral. El principio protector se encuentra recogido en el artículo 23 de la Constitución Política del Estado, y, más específicamente en la última parte del mismo, cuando señala que ninguna relación laboral podrá limitar el ejercicio de los derechos constitucionales ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.

**El principio de primacía de la realidad**

80. El principio de primacía de la realidad que es una de las herramientas más relevantes del Derecho de Trabajo, cuyos alcances y naturaleza han sido desarrollados en los considerandos que anteceden en relación a la naturaleza de la relación jurídica que ha vinculado a las partes.

**El principio de progresividad y no regresividad de los derechos humanos de naturaleza laboral.**

81. En relación al Principio de Progresividad previsto en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y en el artículo 26



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

de la Convención Americana de Derechos Humanos, el suscrito<sup>17</sup> ha tenido la oportunidad de señalar que: “De las normas internacionales antes citadas se puede colegir que en relación a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante DESC), existe la obligación de los Estados partes de garantizar la progresividad de los mismos de lo que se desprende como consecuencia la prohibición de regresividad de ellos. En función a lo regulado por los instrumentos internacionales antes descritos se ha llegado a considerar que el principio de progresividad de los DESC contiene una doble dimensión: la primera a la que podemos denominar positiva, lo cual está expresado a través del avance gradual en orden a la satisfacción plena y universal de los derechos tutelados, y que supone decisiones estratégicas en miras a la preeminencia o la postergación de ciertos derechos por razones sociales, económicas o culturales<sup>18</sup> y la otra a la que podemos denominar negativa que se cristaliza a través de la prohibición del retorno, o también llamado principio de no regresividad<sup>19</sup>.”

82. En ese sentido, la orientación de la legislación se debe concretar al desarrollo progresivo, esto es, de mayor protección a los derechos fundamentales de las personas, en este caso en materia laboral, y no constituir medidas claramente regresionistas, como sería el caso del DU materia del análisis.

**Principio de continuidad laboral**

83. En términos de Américo Plá Rodríguez: *“Para comprender este principio debemos partir de la base de que el contrato de trabajo es un contrato de tracto sucesivo, o sea, que la relación laboral no se agota mediante la realización instantánea de cierto acto sino que dura en el tiempo. La relación laboral no es efímera sino que presupone una vinculación que se*

<sup>17</sup> TOLEDO TORIBIO, Omar. En el artículo “El Principio de progresividad y no regresividad en materia laboral”, publicado en Gaceta Constitucional, Tomo 44, Lima, agosto 2011, páginas 218 a 227. citado en referencia a la invocación de este principio en la Sentencia, de fecha 07 de agosto de 2014, emitida por la Cámara de Apelaciones de Trelew (Chubut- República de Argentina) recaída en el Expte. N° 128 – año 2014 CAT, seguido por Guequen, A.Edith y otro c/ La Caja Aseguradora de Riesgos del Trabajo ART S.A sobre indemnización.

<sup>18</sup> Equipo Federal de Trabajo. Edición N° 37, Buenos Aires. En: [http://www.newsmatic.e-pol.com.ar/index.php?pub\\_id=99&sid=1174&aid=30931eid=37&NombreSección=Notas%20de%20c%C3%83%C2%A1tedra%20universitaria&Accion](http://www.newsmatic.e-pol.com.ar/index.php?pub_id=99&sid=1174&aid=30931eid=37&NombreSección=Notas%20de%20c%C3%83%C2%A1tedra%20universitaria&Accion).

<sup>19</sup> Idem.



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

*prolonga.” (sic); en cuanto al alcances de este principio señala que : “...prolongación de contrato en caso de sustitución del empleado recorriendo y resumiendo este conjunto de proyecciones, podemos decir que la continuidad se impone sobre el fraude, la variación, la infracción, la arbitrariedad, la interrupción y la sustitución” (sic).<sup>20</sup>*

84. El profesor Américo Plá atribuye al principio de continuidad diversas proyecciones y alcances y por lo tanto resulta de aplicación entre otras a la prolongación del contrato en casos de sustitución del empleador. En ese sentido señala: *“El hecho de que el contrato de trabajo sea intuito personae con respecto al trabajador deriva del carácter personalísimo de la prestación del trabajador, que lo convierte a este en infungible es decir que no es sustituible por otro...El hecho de que el contrato de trabajo no sea intuito personae respecto del empleador, se explica por la circunstancia de que al trabajador lo que le interesa, sobre todo, es que se le suministre una oportunidad de poner sus energías a disposición de alguien mediante el pago de un salario determinado. El hecho de que la empresa pertenezca a una persona física o moral, no importa en absoluto al trabajador. Por el mismo motivo, no le preocupa al trabajador que la persona moral modifique su forma jurídica o que los poseedores de las acciones o de las partes sociales vayan cambiando. De igual manera debe reconocerse que no le interesa al trabajador si la persona física que posee la empresa es Juan, Pedro o Diego” (sic).<sup>21</sup>*

**Acerca de la irretroactividad de las normas.**

85. La Constitución Política del Perú, en el artículo 103 consagra que: *“[...]. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad. La Constitución no ampara el abuso del derecho” (subrayado agregado).*
86. Por su parte, el Tribunal Constitucional en el fundamento once de la sentencia emitida en el Expediente N° 0002-2006-PI/TC, señaló que: *“Conforme a la normativa expuesta, es posible inferir que, como regla, las normas rigen a partir del momento de su entrada en vigencia y carecen de efectos retroactivos. Si bien esta regla resulta bastante*

<sup>20</sup> PLÁ RODRIGUEZ, Américo. Los Principios del Derecho del Trabajo”, Depalma Bs. As. 1998, págs. 215 y 223).

<sup>21</sup> “Los Principios del Derecho del Trabajo”, Depalma Bs. As. 1998, págs. 269 y 270.



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

*clara, es innegable que al momento de su aplicación podrían generarse ciertos conflictos [...]. A fin de resolver este problema, la doctrina plantea dos posibles soluciones radicalmente diferentes: la teoría de los hechos cumplidos y la teoría de los derechos adquiridos (denominadas también teoría del efecto inmediato y teoría de la ultraactividad o de la supervivencia de la ley antigua<sup>22</sup>, respectivamente). Diez-Picazo, refiriéndose a la primera teoría, sostiene que 'en el momento en que una ley entra en vigor, despliega, por definición, sus efectos normativos y debe ser aplicada a toda situación subsumible en su supuesto de hecho; luego no hay razón alguna por la que deba aplicarse la antigua ley a las situaciones, aún no extinguidas, nacidas con anterioridad. [...].' Y, respecto a la segunda teoría, explica: [...] la eficacia normal de la ley se despliega únicamente pro futuro, es decir, con respecto a las situaciones que nazcan con posterioridad a su entrada en vigor. La ley nueva, por consiguiente, no es de aplicación -salvo que se prevea su propia retroactividad- a las situaciones todavía no extinguidas nacidas al amparo de la ley antigua<sup>23</sup>" (subrayado agregado).*

87. La Segunda Disposición Complementaria Final del Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente, estipula que: *"Las normas procesales son de aplicación inmediata, incluso al proceso en trámite. Sin embargo, continuarán rigiéndose por la norma anterior: las reglas de competencia, los medios impugnatorios interpuestos, los actos procesales por principio de ejecución y los procesos que hubieran empezado"* (subrayado agregado).
88. Sobre los actos procesales por principio de ejecución, algunos apuntes doctrinarios<sup>24</sup> consideran que están referidos, entre otros, a aquellas actuaciones del juzgador que deben ser ejecutados por mandato expreso de la ley, por ejemplo, medidas cautelares, sentencias con autoridad de cosa juzgada o cuya impugnación carezca de efecto suspensivo.

## **NORMAS MATERIA DE CONTROL CONCRETO**

<sup>22</sup> DIEZ-PICAZO, Luis María. *La Derogación de las Leyes*. Editorial Civitas S.A., Madrid 1990, p. 206.

<sup>23</sup> *Op. Cit.* p. 207.

<sup>24</sup> JIMÉNEZ ALEMÁN, José Alonso. *Reflexiones teórico-prácticas en torno a la aplicación de la norma jurídica en el tiempo en el ámbito del Derecho administrativo*. Revista Derecho & Sociedad N° 54 (I), Junio 2020. p. 395.



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA  
CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA  
Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

**En relación a los numerales 2 y 3 del inciso 3.1 del artículo 3, numerales 1 y 3 del inciso 3.3 del artículo 3 y la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 016-2020 (En adelante, DU)**

89. El DU, en términos concretos, es la positivización, en su versión original, de la sentencia que constituye precedente vinculante recaída en el Expediente N° 05057-2013-PA/TC, (precedente Huatuco que modificó el nivel de protección ante un despido arbitrario de un trabajador público sujeto al régimen laboral privado); y, en su oportunidad, a través de la figura del *distinguish* fue inaplicado por la judicatura laboral en aquellos casos en los que no se presenta el supuesto de hecho que ha servido para la expedición del precedente, como es el caso, a manera de ejemplo, de los obreros municipales<sup>25</sup> y los trabajadores de las empresas del Estado<sup>26</sup>, posición que luego fue asumida por la Corte Suprema<sup>27</sup>, lo cual incluso ha convencido al propio Tribunal Constitucional quien ha flexibilizado su aplicación a través de la sentencia del Expediente N° 06681-2013-PA/TC, según el cual no se aplica el precedente Huatuco a los obreros municipales, y mediante diversos pronunciamientos según los cuáles no resulta de aplicación dicho precedente en aquellos casos en que no hay progresión en la carrera, Expediente N° 00210-2015-PA/TC, a los trabajadores de las empresas del Estado, Expediente N° 05542-2015-PA/TC, y, recientemente, mediante la sentencia del Expediente N° 01204-2017, cuando se trata de la reposición de un trabajador con familia ensamblada, esto es, cuando se encuentra de por medio la protección de un derecho constitucional, como es el derecho a la familia.

***Principio-derecho a la igualdad ante la ley.***

90. Ahora bien, resulta pertinente examinar si lo contenido en el Decreto de Urgencia N° 016-2020 contraviene el principio-derecho a la igualdad, por lo

<sup>25</sup> Expediente. N° 23565-2013-0-1801-JR-LA-04 sentencia del 14/7/2015, 4ta.Sala Laboral de Lima.

<sup>26</sup> Expediente N° 24951-2013-0-1801-JR-LA-09 sentencia del 15/7/2015, 4ta. Sala Laboral de Lima.

<sup>27</sup> Casación Laboral N° 11169-2014-LA LIBERTAD; Casación Laboral N° 12475-2014-MOQUEGUA; Casación Laboral N° 18032-2015-CALLAO.



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

que consideramos necesario aplicar el principio de proporcionalidad, en atención a lo vertido por el Tribunal Constitucional en el fundamento treinta y uno de la sentencia emitida en el Expediente N° 0012-2006-PI/TC, en el que se señala lo siguiente: *“El principio de proporcionalidad se constituye en un mecanismo jurídico de trascendental importancia en el Estado Constitucional y como tal tiene por función controlar todo acto de los poderes públicos en los que puedan verse lesionados los derechos fundamentales, entre otros bienes constitucionales. Como tal, el principio de proporcionalidad se encuentra contenido en el último párrafo del artículo 200° de la Constitución, por lo que teniendo en cuenta los principios de unidad de la Constitución y de concordancia práctica, según los cuales la interpretación de la Constitución debe estar orientada a considerarla como un todo armónico y sistemático a partir del cual se organiza el sistema jurídico, evitándose en todo caso las contradicciones, entonces debe entenderse que cuando los poderes públicos pretendan la limitación de los derechos fundamentales o la imposición de sanciones, entre otros aspectos, deben observar el principio de proporcionalidad”*.

91. Por otro lado, el fundamento setenta y tres de la sentencia emitida en el Expediente N° 00027-2006-PI/TC, se ha expuesto que: *“Este Tribunal ya se ha pronunciado acerca del desarrollo del Test de Igualdad (Razonabilidad o Proporcionalidad), indicando que “El test de razonabilidad o proporcionalidad [...] es una guía metodológica para determinar si un trato desigual es o no discriminatorio y, por tanto, violatorio del derecho-principio a la igualdad. Dicho test se realiza a través de tres subprincipios: 1. subprincipio de idoneidad o de adecuación; 2. subprincipio de necesidad; y 3. subprincipio de proporcionalidad stricto sensu. [...]”*
92. Asimismo, del fundamento treinta y ocho al fundamento cuarenta y uno de la sentencia contenida en el Expediente N° 00045-2004-AI/TC, se observa que lo siguiente:
- “38. **Examen de idoneidad.** La idoneidad consiste en la relación de causalidad, de medio a fin, entre el medio adoptado, a través de la intervención legislativa, y el fin propuesto por el legislador. Se trata del análisis de una relación medio-fin. Tratándose del análisis de una intervención en la prohibición de discriminación, el análisis consistirá en examinar si el tratamiento diferenciado adoptado por el legislador conduce a la consecución de un fin*



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

*constitucional. En caso de que el tratamiento diferenciado no sea idóneo, será inconstitucional. En el examen de idoneidad, el análisis del vínculo de causalidad tiene dos fases: (1) el de la relación entre la intervención en la igualdad - medio- y el objetivo, y (2) el de la relación entre objetivo y finalidad de la intervención.*

*39. **Examen de necesidad.** Bajo este test ha de analizarse si existen medios alternativos al optado por el legislador que no sean gravosos o, al menos, que lo sean en menor intensidad. Se trata del análisis de una relación medio-medio, esto es, de una comparación entre medios; el optado por el legislador y el o los hipotéticos que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin. Por esto, el o los medios hipotéticos alternativos han de ser igualmente idóneos. Ahora bien, el presupuesto de este examen es que se esté ante un medio idóneo, puesto que, si el trato diferenciado examinado no lo fuera, no habría la posibilidad conceptual de efectuar tal comparación entre medios. En el examen de necesidad se compara dos medios idóneos. El optado por el legislador -la intervención en la igualdad- y el o los hipotéticos alternativos. Por esta razón, si el primero estuviera ausente, debido a que no habría superado el examen de idoneidad, el test de necesidad no tendrá lugar.*

*El examen según el principio de necesidad importa el análisis de dos aspectos: (1) la detección de si hay medios hipotéticos alternativos idóneos y (2) la determinación de, (2.1) si tales medios -idóneos- no intervienen en la prohibición de discriminación, o, (2.2) si, interviniéndolo, tal intervención reviste menor intensidad. El análisis de los medios alternativos se efectúa con relación al objetivo del trato diferenciado, no con respecto a su finalidad. El medio alternativo hipotético debe ser idóneo para la consecución del objetivo del trato diferenciado.*

*En consecuencia, si del análisis resulta que (1) existe al menos un medio hipotético igualmente idóneo que (2.1) no interviene en la prohibición de discriminación o que (2.2), interviniendo, tal intervención es de menor intensidad que la adoptada por el legislador, entonces, la ley habrá infringido el principio-derecho de igualdad y será inconstitucional.*

*40. **Proporcionalidad en sentido estricto.** La proporcionalidad en sentido estricto o ponderación (Abwägung), proyectada al análisis del trato diferenciado, consistirá en una*



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

*comparación entre el grado de realización u optimización del fin constitucional y la intensidad de la intervención en la igualdad. La comparación de estas dos variables ha de efectuarse según la denominada ley de ponderación. Conforme a ésta:*

*"Cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro".*

*Como se aprecia, hay dos elementos: la afectación -o no realización- de un principio y la satisfacción -o realización- del otro. En el caso de la igualdad es ésta el principio afectado o intervenido, mientras que el principio, derecho o bien constitucional a cuya consecución se orienta el tratamiento diferenciado –la “afectación de la igualdad” - es el fin constitucional. Por esto, la ponderación en los casos de igualdad supone una colisión entre el principio-derecho igualdad y el fin constitucional del tratamiento diferenciado. Proyectada la ley de ponderación al análisis de la intervención de la igualdad, la ley de ponderación sería enunciada en los siguientes términos: "Cuanto mayor es el grado de afectación -intervención- al principio de igualdad, tanto mayor ha de ser el grado de optimización o realización del fin constitucional".*

*Se establece aquí una relación directamente proporcional según la cual: cuanto mayor es la intensidad de la intervención o afectación de la igualdad, tanto mayor ha de ser el grado de realización u optimización del fin constitucional. Si esta relación se cumple, entonces, la intervención en la igualdad habrá superado el examen de la ponderación y no será inconstitucional; por el contrario, en el supuesto de que la intensidad de la afectación en la igualdad sea mayor al grado de realización del fin constitucional, entonces, la intervención en la igualdad no estará justificada y será inconstitucional.*

*41. Forma de aplicación. Los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto o ponderación han de aplicarse sucesivamente. Primero, se ha de examinar la idoneidad de la intervención; si la intervención en la igualdad -el trato diferenciado- no es idónea, entonces, será inconstitucional. Por tanto, como se afirmó, no corresponderá examinarlo bajo el subprincipio de necesidad. Por el contrario, si el trato diferenciado -la intervención- fuera idóneo, se procederá a su examen bajo el subprincipio de necesidad. Si*



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA  
CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA  
Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

*aun en este caso, el trato diferenciado superara el examen bajo este principio, corresponderá someterlo a examen bajo el principio de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación” (subrayado y resaltado agregado).*

93. Entre las normas en discusión encontramos a los numerales 2 y 3 del inciso 3.1 y los numerales 1 y 3 del inciso 3.3 del artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público, que en buena cuenta establecen que los mandatos judiciales que ordenen la reposición, la reincorporación o el reconocimiento del vínculo laboral en entidades públicas, con independencia del régimen laboral al que se refiera la demanda, solo proceden en una plaza a tiempo indeterminado cuando la persona haya ingresado por concurso público en una plaza presupuestada, de naturaleza permanente y vacante, de duración indeterminada; y, se trate del mismo régimen laboral en el cual fue contratada, además que el cambio de régimen laboral únicamente procede mediante nuevo concurso público. A ello, debemos agregar la disposición referida a que 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 equivalente a una compensación económica y media mensual o remuneración y media mensual por cada año completo de prestación de servicios, según corresponda al régimen laboral que pertenezca, hasta un tope de doce compensaciones económicas o remuneraciones mensuales, siendo que las fracciones se abonan por dozavos y treintavos.
94. Siendo así, consideramos pertinente aplicar el *Test de Igualdad (Razonabilidad o Proporcionalidad)* en relación a las normas inaplicadas por la Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte y que han generado la presente consulta:

➤ **Examen de idoneidad.**

Entre los fundamentos expuestos en la parte considerativa del Decreto de Urgencia N° 016-2020, se halla la referencia al inciso 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, que reconoce la igualdad ante la ley, y el



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

artículo 40 de la Carta Política, que establece que la Ley regula el ingreso a la carrera administrativa y los derechos, deberes y responsabilidades de las servidoras públicas y los servidores públicos. Asimismo, se señala que el Decreto Legislativo N° 1442, Decreto Legislativo de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público, tiene por objeto establecer disposiciones sobre la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público, como mecanismo para fortalecer y modernizar el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y que, en virtud al Principio de Exclusividad de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público, previsto en el inciso 2 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1442, la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas tiene competencia exclusiva y excluyente en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, así como para desarrollar normas sobre dicha materia, en lo que corresponda.

Finalmente, podemos extraer de dicha parte considerativa, que la norma, materia de control constitucional en este proceso, se emite en concordancia con el principio de equilibrio presupuestario establecido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, en el Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

De la fundamentación que sustenta la emisión del Decreto de Urgencia N° 016-2020 podemos concluir que los fines constitucionales que se pretende con la emisión del mismo es asegurar el ingreso al servicio del Estado bajo criterios de igualdad y en base a la meritocracia, así como garantizar el equilibrio presupuestario, conforme a lo establecido en la Constitución Política del Estado.

Debemos entender que con dicha finalidad se ha establecido normas que condicionan la ejecución de un mandato judicial que ordene la reposición, reincorporación, reconocimiento de vínculo laboral o cambio de régimen laboral de un trabajador en una entidad pública y que haya ingresado por concurso público en una plaza presupuestada, de naturaleza permanente,



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

vacante y de duración indeterminada, además de imponer una indemnización pese a que no fue objeto de pretensión.

Desde la perspectiva de lo expuesto en la parte considerativa del Decreto de Urgencia N° 016-2020, resulta evidente que la norma así concebida resulta idónea para la consecución de la finalidad constitucional propuesta. Siendo así, las normas, materia de control constitucional concreto superan el primer subprincipio materia de análisis.

➤ **Examen de Necesidad.**

En relación al examen de necesidad corresponde señalar que para conseguir los objetivos propuestos en la norma, existían medios alternativos igualmente idóneos pero que no intervienen en la prohibición de discriminación, como es el establecimiento de un mecanismo de acceso a la función pública basado en la igualdad de oportunidades y la meritocracia, sin excepción alguna en las entidades del sector público, forma de ingreso que debería implementarse de manera generalizada a partir incluso de la expedición del Precedente Constitucional emitido en el Expediente N° 5057-2013-PA/TC (publicado el cinco de junio de dos mil quince). Sin embargo, pese al tiempo transcurrido desde la emisión del citado precedente no se ha implementado dicha forma de acceso al servicio público y, por el contrario, existen nuevas formas de contratación en el ámbito público, como es la llamada “servicios por terceros”, una modalidad de contratación que no reconoce derechos laborales, cuyo uso se ha evidenciado en las circunstancias actuales, sobre todo, en el sector salud, en que los médicos, que han estado en la primera línea de atención frente a la pandemia, que aún estamos atravesando, habían sido contratados bajo dicha modalidad que no viene a ser sino el retorno al contrato por servicios no personales (SNP), que se supone había desaparecido definitivamente en el sector público, lo cual precariza, sin lugar a dudas, las relaciones laborales en el ámbito público.

De esta manera, no era necesario afectar el principio-derecho de igualdad de los trabajadores del sector público, comprendidos en el Decreto Legislativo



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

N° 728, que ya habían adquirido, en virtud del principio de primacía de la realidad, el carácter de trabajadores a tiempo indeterminado, siendo que, incluso, algunos ya cuentan con sentencias consentidas o ejecutoriadas que así lo establecen, restringiéndose además la posibilidad de ser repuestos en su centro laboral, posibilidad que sí tienen todos los demás trabajadores de la actividad privada. Siendo así, las citadas normas sometidas a control constitucional concreto, en el presente caso, no superan el subprincipio de necesidad, por lo que resultan inconstitucionales, por afectar el principio-derecho de igualdad ante la ley, pues, prestar servicios al Estado no los convierte en ciudadanos de segunda categoría.

En mérito a lo señalado por el Tribunal Constitucional, en el fundamento cuarenta y uno de la sentencia recaída en el Expediente N° 00045-2004-AI/TC, y no habiéndose superado el subprincipio de necesidad, consideramos que ya no resulta necesario examinar el subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto.

95. Estando a lo antes señalado, queda claro que los numerales 2 y 3 del inciso 3.1 y los numerales 1 y 3 del inciso 3.3 del artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público, colisionan con el principio-derecho de la igualdad ante la ley, previsto en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, pues, resulta evidente la desprotección de los derechos laborales de los trabajadores del sector público que se encuentran sujetos a contratos civiles y/o modales regulados éstos últimos por el Decreto Legislativo N° 728, en contraposición de los trabajadores del sector privado a quienes no recae la aplicación de los requisitos establecidos en el Decreto de Urgencia N° 016-2020 para obtener la reposición en su centro de trabajo. Se advierte de este modo, una diferenciación no razonable, proscrita por el Convenio N° 111 de la Organización Internacional del Trabajo, norma internacional que protege al trabajador de los tratos discriminatorios y promueve el trato igualitario de oportunidades en el empleo.

***Principio de primacía de la realidad.***



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA  
CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA  
Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

96. El DU colisiona con el principio de primacía de la realidad pues establece condicionamientos adicionales para la aplicación de este principio, lo cual desvirtúa la esencia de este principio.

***Principio de continuidad laboral***

97. Con el Decreto de Urgencia N° 016-2020 se afecta la vigencia del principio de continuidad laboral para aquellos trabajadores de la administración pública que vienen siendo sometidos a contratos que su empleador impone, además se vulnera el principio de la condición más beneficiosa, pues establece nuevas condiciones que perjudican al trabajador y se violenta el principio de primacía de la realidad, pues se resquebraja su naturaleza al establecer condiciones adicionales para la aplicación del mismo.
98. Definitivamente, con el DU se está afectando el principio protector por cuanto limita el ejercicio de derechos constitucionales y principios garantizados en la carta política.

***La independencia de las decisiones judiciales, la garantía constitucional de la cosa juzgada, el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales y la irretroactividad de las normas.***

99. El artículo 138 de la Constitución Política del Estado establece que: *“La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes. En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior”*. Igualmente, el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que: *“El Poder Judicial en su ejercicio funcional es autónomo en lo político, administrativo, económico, disciplinario e independiente en lo jurisdiccional, con sujeción a la Constitución y a la presente Ley”*.



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

100. En efecto el DU establece “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:*

*[...]2. Sólo procede en una plaza a tiempo indeterminado cuando la persona haya ingresado por concurso público en una plaza presupuestada, de naturaleza permanente y vacante, de duración indeterminada; y, se trate del mismo régimen laboral en el cual fue contratada”.*

101. Definitivamente se está afectando **el principio de separación de poderes y la independencia judicial** cuando, no obstante, exista un mandato judicial firme que ordena la reposición del trabajador, se condiciona el mismo a que exista una plaza a tiempo indeterminado cuando la persona haya ingresado por concurso público en una plaza presupuestada, de naturaleza permanente y vacante, de duración indeterminada. Esto resulta particularmente grave si tenemos en cuenta que la Cuarta Disposición Final del DU establece que es de aplicación inmediata para todos los procedimientos y procesos en trámite, aspecto este último, que debe ser materia de análisis en función **al artículo 103 de la Constitución Política del Estado según la cual la ley no tiene fuerza ni efectos retroactivos.**

102. Por otro lado, la disposición contenida en el numeral 3.1.2 afecta el **derecho a la tutela jurisdiccional efectiva** y la **garantía constitucional de la cosa juzgada**, prevista en el inciso 13 del artículo 139 de la Carta Política, pues no resulta jurídicamente posible que, luego de haber quedado la orden de reposición con autoridad de cosa juzgada, se pretenda modificar, por DU, un mandato judicial investido de dicha característica. Refuerza esta conclusión lo previsto en el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial que categóricamente determina que toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA  
CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA  
Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala. Ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional. **No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución, ni cortar procedimientos en trámite, bajo la responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso.** (El resaltado es nuestro)

***La doctrina de los actos propios.***

103. Resulta pertinente hacer referencia a la Teoría de los actos propios. Al respecto, Adolfo Gelsi Bidart, señala que “...*La doctrina del acto propio sustenta la incoherencia o incongruencia de la conducta de un sujeto respecto a anteriores comportamientos verificándose incompatibilidad por contradicción entre las mismas. El autor postula la aplicación del principio en el supuesto en que un sujeto de derecho intenta verse favorecido en un proceso judicial asumiendo una conducta que contradice otra que la precede en el tiempo, por cuanto la conducta incoherente contraría el ordenamiento jurídico, debiendo descalificarse la contradicción con la conducta propia y previa. La teoría del acto propio aplica el valor justicia por cuanto realiza determinada conducta que lleva al convencimiento de los demás de que será permanente, no corresponde de manera abrupta introducir un cambio en aquella en perjuicios del sujeto que, sobre tales bases, se ha relacionado con el sujeto activo*” (sic)<sup>28</sup>.

104. Asimismo, respecto a esta teoría la sentencia N° 94.923 emitida el treinta de septiembre de dos mil diez por la Sala IV de la cámara de apelaciones de la ciudad de Buenos Aires de la República de Argentina, en la causa N°11.506/2010, seguida por Esperanza Elsa Noemí con Nación Seguros de Retiro Sociedad Anónima, señala lo siguiente: “*Resulta aplicable entonces el conocido principio según el cual el sometimiento voluntario y sin reservas expresas a un régimen jurídico, obsta a su ulterior impugnación con base constitucional, pues nadie puede oponerse en contradicción con sus propios actos, ejerciendo una conducta incompatible con otra anterior,*

<sup>28</sup> Citado por Alejandro Castello en “Vigencia y Alcance del Principio de Irrenunciabilidad”: Revista Derecho & Sociedad. Asociación Civil Derecho & Sociedad de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú Año XIX, N° 30-2008. Página 57.



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

*deliberada, jurídicamente relevante y plenamente eficaz (CSJN, Fallos: 310:2117;311:1880; 312: 245, 1371 y 1706, 320:1985, entre muchos otros)” (sic).*

- 105.**El Estado no podría contradecir sus propios actos, puesto que, por un lado durante muchos años viene contratando personal bajo contratos civiles, contratos modales regulados en el Decreto Legislativo N° 728 y Contratos Administrativos de Servicios, sin convocar a concurso público para ocupar plazas de naturaleza permanente, situación que es de entera responsabilidad de las entidades de la administración pública que utilizan esta política de contratación, generando una situación desigual entre los mismos servidores del Estado al utilizar en forma fraudulenta contratos civiles y modales cuando, en el plano de la realidad, por la naturaleza de las labores que realizan, corresponde un contrato de trabajo a plazo indeterminado, y por otro lado, ahora se pretende implementar la exigencia de concurso público con el fin de desvirtuar los efectos jurídicos de la invalidez de la contratación civil o modal indebidamente utilizada. Esta conducta, contradice la teoría que ha sido resumida en el brocardo jurídico que reza “***Nemo propriam turpitudinem allegans auditur***”, esto es, de que nadie puede beneficiarse con sus propios errores.
- 106.**El artículo 5 de la Ley Marco del Empleo Público, Ley N° 28175, el cual se hallan inmersos todos los servidores públicos con independencia del régimen laboral, señala que: “*El acceso al empleo público se realiza 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*”, siendo que su inobservancia constituye una vulneración al interés general que impide la existencia de una relación válida y determina la nulidad de pleno derecho el acto administrativo que las contravenga, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quien lo promueve, ordena o permita.
- 107.**Dicho dispositivo legal tiene como finalidad que las entidades de la administración pública cumplan con organizar dichos concursos públicos a fin de proveerse de personal, no siendo su objetivo exonerar al Estado como empleador, de sus responsabilidades legales ante una situación de simulación o



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

fraude a la contratación laboral. Sin embargo, como ya lo hemos indicado, esto no ocurre en el ámbito laboral peruano, pues si lo que se pretende es la debida observancia de la Ley Marco del empleo público, lo que debe hacerse es cubrir todo requerimiento de personal bajo estas condiciones, es decir, mediante concurso público, con plena observancia de los requisitos exigidos por la legislación laboral de la actividad privada para la validez de las formas contractuales por tiempo determinado, pero de ninguna manera puede utilizarse dicha normativa para justificar la ineficacia de los diversas modalidades contractuales que se celebró sin haberse realizado concurso público alguna situación que evidentemente vulnera los derechos laborales de todo trabajador.

**Sobre el caso concreto**

- 108.** Una de las pretensiones planteadas por el demandante **JORDAN SMITH LERMO RAMOS** es que se declare la desnaturalización de los contratos de servicios no personales, desde el desde el 01 de noviembre de 2018, asimismo, pretende que se declare la existencia de un contrato de trabajo de naturaleza indeterminada bajo el régimen privado del Decreto Legislativo N° 728, desde su fecha de ingreso en adelante, sin afectar su nivel remunerativo alcanzado.
- 109.** En la sentencia N° **023-2020**, de fecha 27 de enero de 2020, se declaró fundada la demanda; en consecuencia, se declaró la desnaturalización de los contratos de locación de servicios suscritos por la demandante y la demandada y se determina la existencia de un contrato de trabajo de duración indeterminada entre las partes, desde el 01 de noviembre de 2018, con los beneficios económicos legales que surgen del régimen laboral de la actividad privada. También se ordenó que la demandada registre al actor en su planilla de pago de trabajadores como obrero sujeto al régimen laboral de la actividad privada, Decreto Legislativo N° 728, tomando como fecha de ingreso del actor la del **01 de noviembre de 2018**, la misma que debe constar en sus boletas de pago, con los derechos y beneficios que le corresponden a los trabajadores de este régimen, reconociendo su tiempo de servicios y sin afectar su nivel remunerativo alcanzado.



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

- 110.** En consecuencia, atendiendo a todo lo antes expuesto, podemos concluir que, los numerales 2 y 3 del inciso 3.1 y los numerales 1 y 3 del inciso 3.3 del artículo 3 y la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público, referidos a la reposición, reincorporación, reconocimiento de vínculo laboral (como es el presente caso) o cambio de régimen laboral de un trabajador en una entidad pública y su aplicación inmediata, están impidiendo que se puedan reconocer y/o ejecutar tales derechos en procedimientos y procesos en trámite e incluso en aquellos casos que gozan de una decisión judicial con la autoridad de cosa juzgada, los mismos que no pueden ser entendidos o interpretados que van acorde a lo preceptuado en la Constitución Política del Perú y en los tratados y convenios internacionales anteriormente detallados, ya que afectan principios constitucionales como el derecho a la igualdad, a la tutela jurisdiccional efectiva, a la cosa juzgada, la potestad de administrar justicia, la separación de poderes, entre otros, así como los principios del derecho del trabajo antes precisados.<sup>29</sup>
- 111.** Finalmente, corresponde señalar que el Tribunal Constitucional ha emitido la sentencia recaída en el Expediente N° 02102-2019-PA/TC en la que se ordenó reponer al señor José Alfredo Quilca Vila como trabajador a plazo indeterminado en el Gobierno Regional del Cusco, es decir, al margen de las limitaciones de los numerales 2 y 3 del inciso 3.1 del artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 016-2020, ya vigentes al momento de la emisión de este fallo del Tribunal Constitucional.
- 112.** Por lo tanto, corresponde que este superior tribunal ejerciendo la facultad de control difuso declare inaplicables, al presente caso, los numerales 2 y 3 del inciso 3.1 y los numerales 1 y 3 del inciso 3.3 del artículo 3 y la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 016-2020,

---

<sup>29</sup> Estos conceptos han sido desplegados por el Juez Superior ponente en el artículo publicado en LALEY.PE, **el 28 de enero 2020**, bajo el título DECRETO DE URGENCIA N° 016-2020 LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO NO PUEDEN SOSLAYARSE. Puede consultarse en <https://laley.pe/art/9134/decreto-de-urgencia-n-016-2020-los-principios-del-derecho-del-trabajo-no-pueden-soslayarse>



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público, siendo que **la presente sentencia será elevada en consulta a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, si no fuera impugnada**, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 14 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

113. En consecuencia, corresponde declarar la existencia entre las partes de un contrato de trabajo a tiempo indeterminado bajo el régimen laboral de la actividad privada, a partir del **01 de noviembre hasta la actualidad**, conforme lo ha señalado la magistrada en la sentencia venida en grado. No resultando amparable el segundo, tercer y cuarto agravio de la demandada.
114. Respecto al *quinto agravio*, referido al pago de los costos procesales, cabe indicar que el artículo 411° del Código Procesal Civil son costos del proceso el honorario del Abogado de la parte vencedora, más un cinco por ciento destinado al Colegio de Abogados del Distrito Judicial respectivo para su Fondo Mutual y para cubrir los honorarios de los Abogados en los casos de Auxilio Judicial. Asimismo, la Séptima Disposición Complementaria de la Nueva Ley Procesal del Trabajo, Ley N° 29497, establece que en los procesos laborales el Estado puede ser condenado al pago de costos.
115. De esta forma, en el caso de autos, resulta evidente que el accionante ha recurrido a la asesoría técnica del abogado que la patrocina, y en atención a que conforme al artículo 412° del Código Procesal Civil, los costos, como las costas, vienen a constituir simple y llanamente un reembolso de lo pagado al abogado, en este caso por costos, no fijarlo generaría un empobrecimiento indebido del actor a causa de su empleador, dado que aquél ha salido victorioso en esta causa. Por tanto, resulta atendible ordenar el pago de los costos conforme así se ha determinado, correspondiendo por tanto en desestimar el presente agravio.
116. Por otro lado, es pertinente precisar que en la Sentencia materia de análisis se ha declarado infundada la excepción de incompetencia, no obstante, no se ha



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

señalado dicho fallo en la parte resolutive de la sentencia materia de apelación, siendo ello así y de conformidad con el artículo con el quinto párrafo del artículo 172° del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria al presente proceso, se procede a integrar al fallo de la Sentencia N° 023-2020 el extremo de la excepción de incompetencia.

117. Finalmente, conforme a la Resolución Administrativa Nro. 137-2020-CE-PJ, emitida por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, este Colegiado dispone que la presente resolución sea notificada a través de las casillas electrónicas de las partes.

Por estos fundamentos, y de conformidad con el literal a) del artículo 4.2° de la Nueva Ley Procesal de Trabajo, Ley N° 29497, la Cuarta Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima administrando justicia a nombre de la Nación.

**HA RESUELTO**

- **INTEGRAR** a la Sentencia N° 023-2020 de fecha 27 de enero de 2020 en el extremo que se declaró **INFUNDADA** la excepción de incompetencia deducida por la emplazada, extremo que se **CONFIRMA**.
- **CONFIRMAR** la **Sentencia N° 023-2020**, de fecha 27 de enero de 2020, que resolvió:
  1. Declarar **FUNDADA** la demanda.
  1. **DECLARÓ DESNATURALIZADOS** los contratos de locación de servicios; en consecuencia, se determina la existencia de un contrato de trabajo de duración indeterminada entre las partes, desde el 01 de noviembre de 2018, con los beneficios económicos legales que surgen del régimen laboral de la actividad privada.
  2. **ORDENÓ** que la demandada registre al actor en su planilla de pago de trabajadores como obrero sujeto al régimen laboral de la actividad privada, Decreto Legislativo N° 728, tomando como fecha de ingreso del actor la del **01 de noviembre de 2018**, la misma que debe constar en sus boletas de pago,



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**CUARTA SALA LABORAL PERMANENTE DE LIMA**  
**Exp. N° 17129-2019-0-1801-JR-LA-01**

con los derechos y beneficios que le corresponden a los trabajadores de este régimen, reconociendo su tiempo de servicios y sin afectar su nivel remunerativo alcanzado.

**3. SE CONDENA** a la demandada al pago de costos; sin costas.

- Se declara **INAPLICABLES**, al presente caso, los numerales 2 y 3 del inciso 3.1 y los numerales 1 y 3 del inciso 3.3 del artículo 3 y la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público, siendo que **la presente sentencia será elevada en consulta a la Sala Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema, si no fuera impugnada**
- Se **ORDENA** que la presente resolución sea notificada a través de la casilla electrónica de las partes del presente proceso.

En los seguidos por **JORDAN SMITH LERMO RAMOS** contra **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO DE SURCO**, sobre reconocimiento de vínculo laboral y otros; y los devolvieron al Primer Juzgado Especializado de Trabajo Permanente de Lima.

**Notifíquese.-**