



**SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

CASACIÓN LABORAL N.º 36515-2023

LIMA

**Relación laboral indeterminado y otros
PROCESO ORDINARIO LABORAL - LEY N.º 31699**

Sumilla: El régimen laboral de los obreros municipales es de la actividad privada; en consecuencia, no pueden ser contratados bajo otra modalidad.

Lima, veinte de enero de dos mil veintiséis

VISTA la causa número treinta y seis mil quinientos quince del dos mil veintitrés, Lima, en audiencia pública de la fecha; interviniendo como **ponente** la señora jueza suprema **Alvarado Palacios de Marín** y producida la votación con arreglo a ley, se emite la siguiente sentencia:

I. Materia del recurso

Se trata del recurso de casación interpuesto por la parte demandante [REDACTED] [REDACTED] mediante escrito presentado el cinco de octubre de dos mil veintitrés (folios quinientos veintidós a quinientos veintinueve); contra la **sentencia de vista** del veinte de septiembre de dos mil veintitrés (folios cuatrocientos noventa y nueve a quinientos dieciséis), que **revocó** la **sentencia de primera instancia** del trece de abril de dos mil veintitrés (folios cuatrocientos cuatro a cuatrocientos treinta y cinco) que declaró **fundada en parte** la demanda y **reformándola** declaró improcedente la demanda y nulo todo lo actuado, asimismo **confirmó** el extremo que declaró infundada la excepción de incompetencia deducida por la demandada; en el proceso seguido contra la demandada **Municipalidad Metropolitana de Lima**, sobre **relación laboral indeterminado y otros**.

II. Causales del recurso

Mediante la resolución del veintiséis de septiembre de dos mil veinticuatro (folios cuatro a seis del cuadernillo de casación), se declaró procedente el recurso de casación interpuesto por la parte demandante, por las siguientes causales:



**SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

CASACIÓN LABORAL N.º 36515-2023

LIMA

**Relación laboral indeterminado y otros
PROCESO ORDINARIO LABORAL - LEY N.º 31699**

- a) **Infracción normativa del artículo 37¹ de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.**
- b) **Inaplicación del literal d) del artículo 5 del Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo de los Obreros Municipales del Perú, aprobado con Decreto Supremo N.º 017-2017-TR.**

Correspondiendo a esta sala suprema emitir pronunciamiento de fondo al respecto.

CONSIDERANDO

Primero. Desarrollo del proceso

1.1. Demanda. Como se advierte de la demanda del ocho de abril de dos mil veintidós (folios uno a veinticuatro), ampliada el veintisiete de mayo de dos mil veintidós (folios ochenta y nueve a noventa y uno), la parte actora demandó como pretensiones principales: **1)** Desnaturalización de contratos de locación de servicios –órdenes de servicios-, suscritos de manera progresiva e ininterrumpida desde el uno de diciembre de dos mil diecinueve a mayo de dos mil veintiuno, considerándose como un contrato de naturaleza laboral a plazo indeterminado sujeto al régimen de la actividad privada; **2)** invalidez contratos administrativos de servicios, suscritos de manera ininterrumpida desde el uno de junio de dos mil veintiuno en adelante; **3)** reposición a su puesto de trabajo como inspectora municipal, por haber sido víctima de despido incausado.

Como pretensiones accesorias solicitó: **1)** Reconocimiento todo su récord laboral desde el uno de diciembre de dos mil diecinueve, como tiempo de

¹ Se precisa que en el auto de procedencia del veintiséis de septiembre de dos mil veinticuatro, de manera incorrecta se señaló como causal procedente, la «infracción normativa del literal a) del artículo 37 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades»; sin embargo, de la revisión del recurso de casación, se aprecia al designar como ítem a), se refería a la numeración de las causales denunciadas por la parte recurrente, no al literal de la norma citada. Por lo que, se precisa que la causal denunciada es la «Infracción normativa del artículo 37 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades».



**SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

CASACIÓN LABORAL N.º 36515-2023

LIMA

**Relación laboral indeterminado y otros
PROCESO ORDINARIO LABORAL - LEY N.º 31699**

servicios prestados a la demandada, y su inclusión a planillas de obreros permanentes, respetando su fecha de ingreso, la cual debe constar en las boletas de pago mensual y sin afectar su nivel remunerativo; **2)** pago de beneficios sociales dejados de percibir ascendente a la suma de S/ 22 137.00 (veintidós mil ciento treinta y siete con 00/100 soles), por los siguientes conceptos: reintegro de gratificaciones, indemnización vacacional asignación familiar, escolaridad y compensación por tiempo de servicios; más el pago de intereses legales y financieros; **3)** reconocimiento de honorarios profesionales equivalente al 20 % del resultante del proceso; y el pago de costos del proceso.

- 1.2. Sentencia de primera instancia.** El Décimo tercer Juzgado Especializado de Trabajo Permanente de Lima, de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante sentencia del trece de abril de dos mil veintitrés (folios cuatrocientos cuatro a cuatrocientos treinta y cinco), declaró: **1)** Infundada la excepción de incompetencia por razón de la materia deducida por la demandada; **2)** fundada en parte la demanda sobre reconocimiento de relación laboral; en consecuencia: declaró la desnaturalización de las órdenes de servicios suscritos por el periodo del uno de diciembre de dos mil diecinueve en adelante, debiendo la demandada reconocer a la demandante bajo un contrato de trabajo a plazo indeterminado bajo el Decreto Legislativo N.º 728, desde el uno de diciembre de dos mil diecinueve en adelante, consignando dicha fecha en sus boletas de pago, e incorporarla bajo dicha condición a la planilla de pago de trabajadores obreros de la demandada; **3)** declaró el cese de la demandante como un despido incausado, y ordenó su reposición en sus labores habituales antes del despido; **4)** ordenó que la demandada pague a favor de la demandante la suma de S/ 22 862.40 (veintidós mil ochocientos sesenta y dos con 40/100 soles) por beneficios sociales; **5)** condenó a la demandada al pago de intereses legales, financieros, costos procesales en 20% de lo reconocido en la sentencia, más 5% Colegio de Abogados respectivo.



**SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

CASACIÓN LABORAL N.º 36515-2023

LIMA

**Relación laboral indeterminado y otros
PROCESO ORDINARIO LABORAL - LEY N.º 31699**

1.3. Sentencia de segunda instancia. El colegiado de la Cuarta Sala Laboral Permanente, de la Corte Superior de Justicia de Lima, con sentencia de vista del veinte de septiembre de dos mil veintitrés (folios cuatrocientos noventa y nueve a quinientos dieciséis), **revocó** la sentencia apelada que declaró fundada en parte la demanda, reformando la declaró improcedente y remitió los actuados a los Juzgados Especializados de Trabajo de Lima con subespecialidad en materia contencioso administrativo; asimismo, **confirmó** el extremo que declaró infundada la excepción de incompetencia deducida por la demandada.

Segundo. Delimitación del objeto de pronunciamiento

El presente análisis debe circunscribirse a determinar la infracción normativa del artículo 37 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, así como la inaplicación del literal d) del artículo 5 del Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo de los Obreros Municipales del Perú, aprobado con Decreto Supremo N.º 017-2017-TR.

De advertirse la infracción normativa de carácter material corresponderá a esta sala suprema, declarar fundado el recurso de casación y revocar íntegra o parcialmente según corresponda la recurrida, de conformidad con el numeral 1 del artículo 39 de la Ley N.º 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, modificado por el artículo 1 de la Ley N.º 31699, Ley que Optimiza el Recurso de Casación en la Nueva Ley Procesal del Trabajo; en sentido contrario, de no presentarse la afectación alegada por la parte recurrente, dicha causal devendrá en infundada.

Tercero. Sobre las infracciones normativas de carácter material

Las causales materiales están referidas a la infracción normativa del artículo 37 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, así como la inaplicación del literal d) del artículo 5 del Decreto Supremo N.º 017-2017-TR, que aprueba el



**SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

CASACIÓN LABORAL N.º 36515-2023

LIMA

**Relación laboral indeterminado y otros
PROCESO ORDINARIO LABORAL - LEY N.º 31699**

Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo de los Obreros Municipales del Perú; los cuales establecen lo siguiente:

1. Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Artículo 37.- Régimen laboral

Los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública, conforme a ley.

Los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen.

2. Decreto Supremo N.º 017-2017-TR, que aprueba el Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo de los Obreros Municipales del Perú.

Artículo 5.- Campos desarrollados por los Obreros Municipales

Las actividades de los obreros municipales se desarrollan en los siguientes campos:

[...]

d. Seguridad ciudadana. - Vigilancia y protección vecinal; mantenimiento del orden en la comuna; fiscalización de locales y de transporte; entre otros.

Este supremo colegiado advierte que las causales materiales declaradas procedentes tienen relación entre sí, por lo que se analizaran de manera conjunta a fin de determinar la condición jurídica laboral de la recurrente.

Cuarto. Evolución histórica del régimen laboral de los obreros municipales



**SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

CASACIÓN LABORAL N.º 36515-2023

LIMA

**Relación laboral indeterminado y otros
PROCESO ORDINARIO LABORAL - LEY N.º 31699**

El régimen laboral de los obreros municipales al servicio del Estado ha transitado tanto por la actividad pública como por la privada. Es así, que la Ley N.º 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el nueve de junio de mil novecientos ochenta y cuatro, en el texto original de su artículo 52, dispuso que los obreros de las Municipalidades, son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad pública; sin embargo, dicha disposición fue modificada por el artículo único de la Ley N.º 27469, publicada el uno de junio de dos mil uno, estableciendo que el régimen laboral de los referidos servidores sería el de la actividad privada.

Finalmente, la Vigésima Quinta Disposición Complementaria de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el veintisiete de mayo de dos mil tres, derogó la Ley N.º 23853; sin embargo, mantuvo el régimen laboral de los obreros de las Municipalidades, y según el artículo 37 de la precitada Ley N.º 27972, son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, esto es dentro de los alcances del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.º 003-97-TR, reconociéndose los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen.

Quinto. Criterio de la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia respecto al régimen laboral de los obreros municipales.

Esta Sala Suprema ha establecido en la Casación Laboral N.º 7945-2014 Cusco del veintinueve de setiembre de dos mil dieciséis, respecto al régimen laboral que corresponde a los trabajadores obreros de las municipalidades, el siguiente criterio:

Los trabajadores que tienen la condición de obreros municipales se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.º 003-97-TR; en



**SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

CASACIÓN LABORAL N.º 36515-2023

LIMA

**Relación laboral indeterminado y otros
PROCESO ORDINARIO LABORAL - LEY N.º 31699**

consecuencia, en ningún caso pueden ser considerados bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios.²

El razonamiento antes indicado, constituye doctrina de obligatorio cumplimiento conforme al artículo 22 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Sexto. Solución del caso en concreto

La parte recurrente sustenta que en todo lo concerniente a fiscalización, al menos en la parte operativa, como es el caso de la policía municipal o agente de fiscalización, conforme a los preceptos normativos denunciados, se definen como trabajadores obreros, por la naturaleza de las labores desempeñadas; por lo que, se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado con Decreto Supremo N.º 003-97-TR, y no pueden ser contratados bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

Séptimo. De la revisión de la sentencia de vista, se advierte que resolvió revocar la apelada y declarar improcedente la demanda, al considerar que las labores realizadas por la demandante corresponden a las de un empleado público, quienes se encuentran sujetos al régimen laboral público; por tal razón, remitió los actuados a la Mesa de Partes de los Juzgados Contencioso Administrativos, que son competentes para el conocimiento del reclamo de la demandante.

Octavo. Al respecto, de los actuados se constata que la recurrente, en el periodo comprendido entre el uno de diciembre de dos mil diecinueve al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, fue contratada mediante contratos de locación de servicios -órdenes de servicio-, para desarrollar funciones de servicio en apoyo operativo para la Subgerencia de Operaciones de Fiscalización de la entidad

² Página 8.



**SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

CASACIÓN LABORAL N.º 36515-2023

LIMA

**Relación laboral indeterminado y otros
PROCESO ORDINARIO LABORAL - LEY N.º 31699**

demandada, actividades que conforme a los términos de referencia, consistían en: detectar posibles conductas infractoras que ameriten sanción administrativa, erradicar a comerciantes ambulantes informales de las áreas de la vía pública dentro de la jurisdicción del cercado de Lima Metropolitana, controlar y evitar la presencia de comerciantes ambulantes sin autorización municipal en las ubicaciones que el jefe coordinador indique.

Los perfiles y requisitos mínimos requeridos eran: secundaria completa, experiencia laboral mínima de tres meses en entidades públicas o privadas, contar con R.U.C. vigente y D.N.I. vigente.

Noveno. Por el periodo comprendido del uno de junio de dos mil veintiuno hasta la fecha del despido treinta de abril de dos mil veintidós, fue contratada bajo contratos administrativos de servicios, para desempeñar las labores de inspectora de la Gerencia de Fiscalización y Control de la demandada, lo cual se corrobora con las boletas de pago respectivas. Requiriendo para tal fin, secundaria completa, con conocimiento de la Ordenanza Municipal N.º 2200 y modificaciones en relación al régimen de sanciones administrativas, tener conocimiento básico de procesador de textos, y experiencia mínima de seis meses. Al respecto, la recurrente afirma que sus labores, durante todo su récord laboral, consistieron en la recuperación de espacios públicos, erradicación de comerciantes informales o ambulantes en las vías públicas.

Décimo. La parte demandada sostiene que el cargo asignado a la actora y sus funciones, se encuentran enmarcadas en el Manual de Organización y Funciones de la municipalidad demandada. Al respecto, de la revisión del referido instrumento de gestión, se advierte que, en cuanto al cargo de inspector, existen las siguientes categorías: inspector I, inspector II e inspector III, con sus respectivas características y funciones; apreciándose de ello, que no obra el cargo de «inspector», sin otra denominación o nivel, conforme es de verse del contrato administrativo de servicios suscrito por ambas partes.



**SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

CASACIÓN LABORAL N.º 36515-2023

LIMA

**Relación laboral indeterminado y otros
PROCESO ORDINARIO LABORAL - LEY N.º 31699**

Décimo primero. En ese orden de ideas, este supremo colegiado estima que las labores desempeñadas por la recurrente, desde el inicio de la relación laboral corresponden a las de un obrero, en la medida que implica un esfuerzo físico y contacto diario con la ciudadanía, solo para resguardar el orden público en cuanto a la recuperación de espacios públicos y la erradicación de comercio informal ambulatorio se refiere; aunado a ello, en el caso concreto, se advierte que el cargo desempeñado por la actora, denominado «inspectora», no se encuentra catalogado como tal dentro del mencionado instrumento de gestión aludido por la entidad demandada. Aunado a ello, se debe resaltar que el indicado documento de gestión, tuvo vigencia desde el cuatro de julio de dos mil dieciséis (folios trescientos seis a trescientos once); siendo que la recurrente inició sus labores en diciembre de dos mil diecinueve.

De otro lado, se aprecia que en el segundo periodo de contratación -CAS-, se requirió que la recurrente tenga conocimiento sobre la Ordenanza Municipal N.º 2200 y modificaciones en relación al régimen de sanciones administrativas; sin embargo, ello no debe interpretarse de inmediato, en el sentido de que la recurrente tenga la calidad de empleado público, pues como en todo trabajo, se requiere un mínimo de conocimiento sobre las funciones a realizar, lo que ha ocurrido en el presente caso al exigirle que conozca de dicha normativa. De otra parte, no se demostró que la demandante hubiera realizado actividades predominantemente intelectuales o administrativas, desde un despacho u oficina, no obra medio probatorio alguno como informes o procedimientos administrativos a su cargo, en los que hubiera participado o emitido opinión técnica alguna.

Décimo segundo. En este orden de ideas, si bien la denominación del cargo que desempeñó la actora, conforme a su escrito de demanda, es fiscalizadora; con los medios de prueba valorados por la instancia de mérito, se ha determinado que su cargo corresponde a la de un inspector municipal, para el que no se requiere de conocimiento técnico o especializado. Por lo que, teniendo en cuenta lo ocurrido en la realidad de los hechos, en aplicación del principio protector y de la interpretación



**SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

CASACIÓN LABORAL N.º 36515-2023

LIMA

**Relación laboral indeterminado y otros
PROCESO ORDINARIO LABORAL - LEY N.º 31699**

más favorable al trabajador, se concluye que la actora tiene la condición de obrera, en tanto que, conforme establece el literal d) del artículo 5 del Decreto Supremo N.º 017-2017-TR, sus funciones se enmarcan dentro del mantenimiento del orden en la comuna y fiscalización de locales; siendo el régimen laboral aplicable, el de la actividad privada, bajo el Decreto Legislativo N.º 728, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 37 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. En consecuencia, la demandante solo podía ser despedida sino por causa justa relacionada con su conducta o capacidad laboral, lo que no ha ocurrido en el presente caso, razón por la cual ha sido pasible de despido incausado, correspondiendo su reposición.

Décimo tercero. En ese contexto, este supremo colegiado advierte que la sala superior ha incurrido en infracción normativa del artículo 37 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y del literal d) del artículo 5 del Decreto Supremo N.º 017-2017-TR, que aprueba el Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo de Obreros Municipales del Perú; deviniendo las causales denunciadas en **fundadas**.

Por estas consideraciones, la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República ha resuelto:

HA RESUELTO:

- 1. DECLARAR fundado** el recurso de casación interpuesto por la parte demandante [REDACTED] mediante escrito presentado el cinco de octubre de dos mil veintitrés (folios quinientos veintidós a quinientos veintinueve).
- 2. CASAR** la sentencia de vista del veinte de septiembre de dos mil veintitrés (folios cuatrocientos noventa y nueve a quinientos dieciséis), emitida por el colegiado de la Cuarta Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de



**SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

CASACIÓN LABORAL N.º 36515-2023

LIMA

**Relación laboral indeterminado y otros
PROCESO ORDINARIO LABORAL - LEY N.º 31699**

Justicia de Lima. **Actuando en sede de instancia**, **CONFIRMAR** la sentencia apelada que declaró fundada en parte la demanda.

3. **DISPONER** la publicación de la presente resolución en el diario oficial *El Peruano* conforme a ley.
4. **NOTIFICAR** la presente sentencia a la parte demandante [REDACTED] [REDACTED] y a la parte demandada **Municipalidad Metropolitana de Lima**, sobre desnaturalización de contrato y otros.

S. S.

ARÉVALO VELA

FIGUEROA NAVARRO

ALVARADO PALACIOS DE MARÍN

ATO ALVARADO

ESPINOZA MONTOYA

REOT/ELARAI