



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Derecho

La desnaturalización de la locación de servicios en la administración pública: análisis en el marco de la Ley N° 24041

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

Para optar el Título Profesional de Abogada

AUTOR

Alisson Daniela VERA DURAN

ASESOR

Mg. Oreste Gherson ROCA MENDOZA

Lima, Perú

2026



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Vera, A. (2026). *La desnaturalización de la locación de servicios en la administración pública: análisis en el marco de la Ley N° 24041*. [Trabajo de suficiencia profesional de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Derecho]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Alisson Daniela Vera Duran
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	72871210
URL de ORCID	No aplica
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Oreste Gherson Roca Mendoza
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	42984159
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0003-1079-7386
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Jorge Guillermo Gutiérrez Tudela
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06155396
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	José Alexander Camus Cubas
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	40630580
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Nelson Salazar Sánchez
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	26697097
Datos de investigación	
Línea de investigación	Derecho
Grupo de investigación	Derecho
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento

Ubicación geográfica de la investigación	País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distritos de Lima Metropolitana Latitud: -12.04318 Longitud: -77.02824
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2025-2026
URL de disciplinas OCDE	Derecho https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA.

ACTA DE EXAMEN ORAL PRESENCIAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO PROFESIONAL DE
ABOGADA CON TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

N° 107

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

- | | |
|---------------|--|
| 1.-PRESIDENTE | Dr. JORGE GUILLERMO GUTIÉRREZ TUDELA |
| 2.- | Dr. JOSÉ ALEXANDER CAMUS CUBAS |
| 3.- | Dr. NELSON SALAZAR SÁNCHEZ |
| 4.- | Mg. ORESTE GHERSON ROCA MENDOZA (Docente Supervisor) |

La bachiller postulante al Título Profesional de Abogada, doña:

ALISSON DANIELA VERA DURAN

Procedió la sustentación de su Trabajo de Suficiencia Profesional, Titulado:

La desnaturalización de la locación de servicios en la administración pública:
análisis en el marco de la Ley No 24041

En la redacción del examen escrito, la graduanda fue aprobada con la nota de:

DIECISEIS (16)

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando la candidata:

APROBADA POR UNANIMIDAD CON LA NOTA DIECISEIS (16)

Y para constancia se le extiende la presente acta, en Lima a los VEINTIOCHO días del
mes de SETIEMBRE del año 2026


Dr. JOSÉ ALEXANDER CAMUS CUBAS


Presidente del Jurado
Dr. JORGE GUILLERMO GUTIÉRREZ TUDELA


Dr. NELSON SALAZAR SÁNCHEZ


Mg. ORESTE GHERSON ROCA MENDOZA

(Docente Supervisor)



CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo, Oreste Gherson Roca Mendoza, en mi condición de docente supervisor acreditado mediante Dictamen de la Escuela Profesional de Derecho N° 000069-2025-EPD-FDCP/UNMSM, del Trabajo de Suficiencia Profesional, cuyo título es: La desnaturalización de la locación de servicios en la administración pública: análisis en el marco de la Ley N° 24041, presentado por el bachiller Alisson Daniela Vera Duran para optar el Título Profesional de Abogada.

CERTIFICO que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante la plataforma PIDS, el documento evaluado cuenta con el **20 %** de similitud, nivel PERMITIDO para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional**.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para obtención del Título Profesional de Abogada.

Lima, 10 de agosto del 2026.

Firma del docente supervisor:

Nombres y apellidos del docente supervisor: Mg. Oreste Gherson Roca Mendoza

DNI: 42984159

La vigencia del presente certificado corresponde a un período de noventa (90) días desde la fecha de su emisión; siempre que no haya observaciones en el texto durante el proceso de revisión por el jurado informante o surja alguna contingencia.

DEDICATORIA

A mi madre Luisa, por brindarme ese amor inquebrantable que ilumina mis días y ser mi soporte en este proceso.

A mi hermana Xiomara, por su cariño sincero y por darme fuerzas incluso sin saberlo.

A mi compañero de sueños, Andrés, por su apoyo constante y por caminar a mi lado en cada desafío.

Y a quienes creyeron en mí incluso cuando yo dudaba.

Este logro también les pertenece.

AGRADECIMIENTOS

Expreso mi profundo agradecimiento a mi madre, por su fortaleza y el respaldo constante que ha sido el pilar de mi formación personal y profesional. Por siempre creer en mí.

A mi hermana menor, por recordarme con su alegría, la importancia de perseverar y superarme cada día.

A mi novio Andrés, por su comprensión y apoyo incondicional durante el desarrollo de esta investigación.

A Johnny, Edith y Felicia, gracias por hacerme sonreír y por acompañarme con cariño y calidez durante esta etapa.

Al Dr. Rodolfo Rodríguez, quien no solo contribuyó a mi formación profesional, sino que despertó en mí el interés genuino por el Derecho Laboral.

A Mariana Burgos, por ser un apoyo fundamental; sus consejos, orientación y acompañamiento fueron esenciales para concretarlo.

Finalmente, expreso mi especial agradecimiento a mi docente supervisor, el Mg. Oreste Gherson Roca Mendoza, por su guía constante y sus valiosas observaciones que fortalecieron significativamente el presente trabajo de investigación.

RESUMEN

En la realidad estatal peruana, persiste una situación de desnaturalización de contratos de locación de servicios que produce conflictos jurídicos laborales de manera progresiva. Estos tienden a resolverse en los juzgados laborales, siendo esta vía, la mejor para su resolución efectiva. Se originan cuando se recurre a la contratación de locadores de servicios que, si bien son reconocidos así en la formalidad, en los hechos se puede apreciar los elementos que determinan la presencia de un vínculo de índole laboral y no civil como se pretende hacer pasar, evidenciando así una relación laboral encubierta. Un ejemplo de ello es lo resuelto en el Expediente N° 13235-2022-0-1801-JR-LA-75, eje central de esta investigación.

Se pretende analizar a detalle la implicancia y las consecuencias de esta problemática, siendo que, la locación de servicios está siendo usada indebida y reiteradamente por las diferentes entidades públicas. Es decir, para cubrir necesidades de personal que ejerce funciones de naturaleza permanente, lo cual habilita la aplicación de la Ley N° 24041, mientras el régimen laboral predominante de la entidad sea el que se rige por el Decreto Legislativo N° 276.

A partir del método de estudio empleado, se pretende explicar el impacto de los casos estudiados sobre los derechos laborales de muchos peruanos que brindan servicios desde aparato estatal, la tutela que les brinda la normativa ya existente y los criterios jurisprudenciales que amparan dicho reconocimiento y refuerzan la protección brindada para garantizar su estabilidad laboral.

Palabras clave: Locación de servicios, Naturaleza permanente, Rasgos de laboralidad, Carrera administrativa, Vínculo laboral.

ABSTRACT:

In the Peruvian public sector reality, there persists a situation involving the misclassification of service contracts that progressively generates labor-related legal conflicts, which tend to be resolved in labor courts, this being the most effective avenue for their resolution. These conflicts arise when service providers are formally hired under civil contracts, but in practice the elements that determine the existence of an employment relationship can be observed, rather than a civil one as purported, thus evidencing a disguised employment relationship. An example of this is the decision issued in Case File No. 13235-2022-0-1801-JR-LA-75, which constitutes the central focus of this research.

This study seeks to analyze in detail the implications and consequences of this issue, considering that service contracts are being improperly and repeatedly used by various public entities; that is, to cover staffing needs involving functions of a permanent nature, which enables the application of Law No. 24041, provided that the entity's predominant labor regime is governed by Legislative Decree No. 276.

Based on the research method applied, this work aims to explain the impact of the cases studied on the labor rights of many Peruvians who provide services within the state apparatus, the protection granted by existing regulations, and the jurisprudential criteria that support such recognition and strengthen the safeguards established to guarantee their job stability.

Keywords: Service contract, Permanent nature, Indicators of employment relationship, Administrative career, Employment relationship.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	9
1.1. Objetivo del Informe	9
1.2. Estructura.....	10
2. INFORMACIÓN DEL LUGAR DONDE SE DESARROLLÓ LA ACTIVIDAD	11
2.1. Sobre el estudio Rodríguez, Guerrero & Asociados S.A.C - LABORO:	11
3. ANTECEDENTES DE LA CONTROVERSIA EN LOS CASOS	13
3.1. Síntesis del caso base: Expediente N° 13235-2022-0-1801-JR-LA-75:.....	13
3.1.1. Caso base: fallo de primera instancia	13
3.1.2. Caso base: impugnaciones en segunda instancia.....	15
3.1.3. Caso base: Fallo de segunda instancia.....	16
3.2. Síntesis de los otros dos casos bajo análisis.....	17
3.2.1. Síntesis del caso 2 en expediente judicial N° 16000-2022.....	17
3.2.2. Caso 2: Fallo de primera instancia	17
3.2.3. Caso 2: Impugnaciones en segunda instancia.....	18
3.2.4. Caso 2: Fallo en segunda instancia	18
3.2.5. Síntesis del caso 3: Expediente Judicial N° 01555-2018	19
3.2.6. Caso 3: Fallo en primera instancia	19
3.2.7. Caso 3: Impugnación en segunda instancia	20
3.2.8. Caso 3: Fallo de segunda instancia	20
4. ASPECTOS METODOLÓGICOS GENERALES	21
4.1. Situación problemática, contexto y justificación	21
4.1.1. Problemática	21
4.1.2. Contexto y justificación.....	23
4.2. Problemas identificados	26
4.2.1. Problema General	26
4.2.2. Problemas Específicos:.....	26
4.3. Objetivos	26
4.3.1. Objetivo General	26
4.3.2. Objetivos Específicos	27
4.4. Hipótesis	27
4.4.1. Hipótesis General.....	27
4.4.2. Hipótesis Específicas.....	27
4.5. Descripción metodológica	29

4.5.1. Diseño de la investigación	29
4.5.2. Estudio de casos y elementos	30
4.5.3. Recursos.....	32
5. MARCO TEÓRICO.....	33
5.1. El derecho fundamental al trabajo	33
5.2. La locación de servicios	34
5.3. El vínculo laboral	35
5.4. El proceso judicial laboral con subespecialidad en lo contencioso administrativo	37
5.5. La Ley N° 24041	38
5.6. El marco laboral previsto en el Decreto Legislativo N° 276.....	39
5.7. La carrera administrativa.....	41
5.8. Las funciones de naturaleza permanente	43
5.9. Agotamiento de la vía administrativa	46
6. ANÁLISIS DE LOS CASOS	47
6.1. En respuesta al problema general.....	47
6.1.1. En respuesta al problema específico 1.....	47
6.1.2. En respuesta al problema específico 2.....	49
6.2. Otros aspectos de análisis	51
6.2.1. Sobre el requisito de agotamiento de la vía previa.....	52
6.2.2. ¿Reincorporados, pero aún ajenos a la carrera administrativa?	59
6.2.3. Recapitulación	61
7. CONCLUSIONES	62
7.1. Conclusión general.....	62
7.2. Conclusiones Específicas	63
8. RECOMENDACIONES.....	64
9. RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS:	69

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Objetivo del Informe

Hay dos enfoques a tener en cuenta para el mismo objetivo. Desde la perspectiva técnica, analizar la aplicación de la Ley N° 24041 ante la problemática de la desnaturalización de contratos de locación de servicios en el ámbito público, nos ofrece una posibilidad de solución y restitución del derecho al trabajo, después de que es reconocido el vínculo laboral. En este sentido, la importancia de este estudio es conocer herramientas jurídicas para hacer frente a un uso indebido de una figura contractual cuando cubre la existencia de relaciones laborales entre los trabajadores y diferentes entidades.

Ahora, desde la perspectiva profesional, evaluar casos reales trabajados por mi persona en el ejercicio de mis labores, permite visualizar cómo se configura la desnaturalización de esta figura contractual, sus implicancias y la posibilidad de proteger el derecho fundamental al trabajo de los demandantes, mediante la aplicación de la Ley N° 24041.

Normativa que, si bien no fue creada inicialmente para ser aplicada en estos supuestos, en la práctica y mediante una interpretación proteccionista, es empleada en los casos de locadores de servicios cuya relación contractual se halló desnaturalizada.

Hacer de conocimiento este análisis es de vital importancia para poder identificar los criterios jurisprudenciales interpretativos existentes en la actualidad y evaluar los efectos de estos en la defensa de los derechos laborales.

Y así, poder comunicar a la comunidad la existencia de esta práctica simulada que sin darnos cuenta persiste de manera continuada. Lo que afecta los derechos de múltiples trabajadores y genera a través del tiempo procesos judiciales contra el Estado. Con ello, se emplea el aparato judicial en busca de la reivindicación y el reconocimiento de estos derechos negados desde el inicio del vínculo generado con la entidad.

1.2. Estructura

En este primer capítulo de presentación hacemos una introducción y proyección del trabajo a ser desarrollado. El orden en el que este se conduce en adelante es el siguiente.

En el segundo capítulo se detalla información sobre el lugar donde se desarrollaron las actividades de las cuales se originó el proceso judicial principal de análisis.

Un paso después, en el tercer capítulo, se hace una recopilación y resumen de los tres casos que son materia de esta investigación.

Posteriormente, en el cuarto capítulo, se presentan específicamente: la problemática, los problemas identificados, los objetivos, las hipótesis y la metodología.

En el quinto capítulo se pasa al desarrollo del marco teórico que nos permite desarrollar a cabalidad los conceptos de los institutos jurídicos y encaminar esta investigación hacia sus objetivos.

En el sexto capítulo se hace un análisis de los casos a partir del bagaje teórico presentado, ahondando en algunos aspectos cualitativos de interés identificados en la lectura de las resoluciones judiciales y se da respuesta a los problemas de la investigación.

En séptimo capítulo, se realizan las conclusiones en contraste con las hipótesis del trabajo y en el octavo capítulo se presentan las sugerencias a las que se llega para abordar teórica y prácticamente esta problemática.

Sin mayor preámbulo, pasamos a desarrollar los siguientes ítems de la introducción de esta investigación.

2. INFORMACIÓN DEL LUGAR DONDE SE DESARROLLÓ LA ACTIVIDAD

2.1. Sobre el estudio Rodríguez, Guerrero & Asociados S.A.C - LABORO:

El presente trabajo de suficiencia profesional se ha desarrollado como resultado de las actividades realizadas en mi condición de asistente legal del área de Litigios Judiciales del estudio jurídico Rodríguez, Guerrero & Asociados SAC, en adelante, estudio LABORO.

Esta firma legal se encuentra enfocada en brindar asesoría legal en temas especializados en la materia laboral, a nivel judicial y administrativo. Destacándose por ofrecer sus servicios legales de manera oportuna y eficaz a empresas de diferentes sectores, así como a trabajadores del sector público y privado, entre otros.

Dentro de los servicios que brinda el estudio Laboro, tenemos de manera primordial, el del ejercicio de la defensa legal en diversos procesos judiciales y administrativos, estos estuvieron a cargo de la suscrita, en calidad de bachiller.

La razón social del estudio Laboro es Estudio Rodríguez, Guerrero & Asociados S.A.C con RUC 20548664536, domiciliado en Av. Arequipa N° 2447, interior 215, piso 2 del distrito de Lince, en el departamento y provincia de Lima. Su gerente general, socio fundador y mi jefe directo es el abogado Rodolfo Juan Rodríguez Patrocinio con colegiatura N° 50603, cuyo número de celular es (+51) 980340792 y su correo gmail es rrodriguezpatrocinio@gmail.com.

Las actividades que realicé en el estudio y que serán detalladas a través del presente trabajo de investigación se desarrollaron de manera inicial durante mi desempeño como practicante preprofesional del área por el período del 06 de septiembre del 2021 al 31 de diciembre de 2023. De igual manera, se incluirán aquellas realizadas en calidad de asistente legal, puesto que ejerzo desde el 06 de febrero de 2024 hasta la actualidad. En ambos períodos, mis labores fueron desarrolladas bajo la supervisión y el acompañamiento del abogado principal del estudio, Rodolfo Juan Rodríguez Patrocinio.

2.2. Sobre la actividad desarrollada como consecuencia de mis funciones y la organización del estudio:

El estudio Rodríguez, Guerrero & Asociados S.A.C (LABORO) inició sus actividades en el año 2018 y a través de los años, se ha consolidado como una empresa emergente formalizándose como una MYPE.

Las labores desarrolladas por mi persona en el estudio Laboro bajo la supervisión y acompañamiento del Gerente General son las siguientes:

Primero, la elaboración de demandas, medidas cautelares y recursos impugnatorios de especialidad laboral bajo la normativa de la Ley N.º 29497 - Nueva Ley Procesal del Trabajo y la Ley N.º 27584 - Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Segundo, la elaboración de escritos, solicitudes y recursos impugnatorios en procedimientos administrativos y procesos judiciales sobre temas de especialidad laboral.

Tercero, la preparación de informes legales y opiniones sobre temas de especialidad laboral. Ello implica el apoyo en la revisión estratégica de los casos asignados, planeamiento de la teoría del caso aplicable a los mismos y evaluación de la viabilidad de acciones legales.

Cuarto, la revisión de expedientes judiciales y administrativos para la identificación de contingencias legales.

Quinto, la proyección de cartas de descargos, contratos y diversos documentos de índole laboral.

Sexto, el apoyo, el análisis y la asesoría legal en procedimientos disciplinarios (PADs) iniciados contra funcionarios públicos.

Y sétimo, la asesoría integral y absolución de consultas a clientes del estudio.

El desarrollo de estas actividades en conjunto permitieron afianzar y consolidar mis conocimientos como bachiller y aplicar de manera práctica lo aprendido, esto me permitió fortalecer mis competencias y adquirir diversas habilidades, lo que resultó determinante para el desarrollo del presente trabajo de suficiencia. Sobre todo en el análisis de las controversias existentes

vinculadas a las relaciones laborales y la contratación en el sector público.

3. ANTECEDENTES DE LA CONTROVERSIA EN LOS CASOS

3.1. Síntesis del caso base: Expediente N° 13235-2022-0-1801-JR-LA-75:

Este caso se origina en la demanda presentada por la señora K.A.N.P.U. quien en calidad de demandante entabla un proceso judicial contra la entidad Instituto Nacional de Oftalmología, solicitando que se determine la existencia de una relación de trabajo bajo los lineamientos del régimen laboral del D. Leg. N° 276, en consecuencia, que se le reconozca el pago de sus beneficios sociales por el período laborado, así como el pago de la indemnización por daño moral y su debida reposición laboral, siendo estas dos últimas pretensiones derivadas del despido del que fue víctima.

Alega que, si bien fue contratada inicialmente como locadora, en el transcurso de dicha relación se encontraron presentes indicios de laboralidad, así como los elementos esenciales que determinan una relación de trabajo. Por esta razón, al haberse desarrollado como una trabajadora en la realidad y al haber sido despedida injustamente sin haberse realizado un procedimiento acorde a ley, le corresponde judicialmente el reconocimiento de dichos derechos y la reparación por la afectación alegada. Asimismo, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 24041, al haber prestado sus servicios por más de 01 año de forma continua y desempeñando funciones de carácter permanente, le corresponde la protección reconocida a los trabajadores contratados del D. Leg. N° 276.

3.1.1. Caso base: fallo de primera instancia

Quien resolvió, el magistrado del Segundo Juzgado Laboral Transitorio Sub Especializado en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima (en adelante, CSJL), quien declaró fundada en parte la demanda reconociendo a la demandante una relación laboral en calidad de servidora pública contratada sujeta al régimen del Decreto Legislativo N° 276, en atención a la desnaturalización de los contratos de locación de servicios.

Ordenó, por ello: a) la reposición a su puesto de trabajo, conforme el

artículo 1° de la Ley N° 24041, bajo las mismas condiciones obtenidas antes del despido; b) adicionalmente el pago de beneficios económicos que le correspondían (considerando aguinaldos y vacaciones); y, c) el pago de una compensación por daño moral por la suma de S/ 20,000 soles.

Lo dicho se plasmó en la parte resolutive de la sentencia N° 136-2023, expuesta en la Resolución N° 05 de fecha 26 de abril de 2023, la cual señala:

Por estas consideraciones y de conformidad con los artículos 138° y 143° de la Constitución Política del Estado, impartiendo justicia a nombre de la Nación: **FALLO:** Declarando: **1) FUNDADA EN PARTE** la demanda de folios 40 a 48, interpuesta por **KATHERINE ARLYN NIEVE PRECIADO UGARRIZA** contra el **INSTITUTO NACIONAL DE OFTALMOLOGÍA - INO**. En consecuencia, **SE DECLARA** la existencia de una relación laboral como servidor público contratado bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 276 por desnaturalización de los contratos de locación de servicios. **SE ORDENA** a la entidad demandada **RECONOZCA la REPOSICIÓN** a la demandante, conforme al artículo 1° de la Ley N° 24041, en el mismo puesto de trabajo u otro equivalente, con los mismos derechos y condiciones que tenía al momento de su cese y la indemnización por daños y perjuicios (daño moral), conforme a lo señalado en la presente resolución. **SE DISPONE** que la entidad demandada **CUMPLA** con cancelar el pago de aguinaldos y vacaciones (ganadas y no gozadas) a favor de la demandante por el periodo del 13 de agosto de 2018 al 30 de junio de 2022 los mismo que deberán ser calculados en ejecución de sentencia; más intereses legales. Asimismo, declaró **2) INFUNDADA** la demanda en el extremo que solicita el pago de sus remuneraciones dejadas de percibir, desde el cese laboral, esto es, del 30 de junio de 2022 hasta la fecha de su reposición; e **3) IMPROCEDENTE** el pedido de pago de CTS y se declare la nulidad del despido. Sin costas ni costos del proceso. Interviniendo la Especialista Legal que suscribe por disposición Superior. **Hágase saber.-**

Sentencia N° 136-2023 recaída en el expediente N° 13235-2022 (PODER JUDICIAL, 2023)

El juez fundamentó su decisión alegando que la actora desarrolló el puesto de teleoperadora de call center brindando servicios de manera ininterrumpida para el INO durante un lapso mayor a un año, esto es desde el 13 de agosto de 2018 hasta el 30 de junio de 2022, ejerciendo actividades de carácter permanente; asimismo, el desarrollo de las mismas se encontraba bajo supervisión de su jefe directo, lo cual evidencia la subordinación presente así como los otros presupuestos que determinan la configuran una relación laboral.

Por esta razón, solo podía ser despedida por las causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo N° 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él, lo cual no sucedió en el presente caso.

En consecuencia y bajo el amparo de la Ley N° 24041, correspondía otorgarle la reposición laboral ante el despido del cual fue víctima. Y desestimó de esta forma la pretensión inicial y principal planteada por despido nulo, pues, este tipo de despido señaló, no está reconocido para los trabajadores de este régimen.

En torno a la solicitada indemnización por daño moral, el magistrado tomó en especial consideración, el estado psicológico y emocional de la demandante. Pues, señaló que, el daño ocasionado merece ser resarcido por la entidad demandada, pues el no cobro de sus remuneraciones durante el periodo posterior a su despido y hasta su reincorporación, afectó de manera categórica su esfera personal. Ello se pudo acreditar en el informe psicológico adjunto a la demanda, en cuya evaluación se determinó que la actora presentaba signos de ansiedad y depresión generadas por el acontecimiento tan grave y estresante que representó su despido laboral. Sobre todo, considerando que, el mismo, se realizó durante su etapa de gestación.

3.1.2. Caso base: impugnaciones en segunda instancia

La demandada apeló la sentencia alegando que el juzgado de primera instancia no consideró que la demandante incumplió el requisito de agotamiento de vía administrativa y que se debió declarar la improcedencia de la demanda. Asimismo, indicó que las pruebas presentadas por esta fueron insuficientes para sustentar el vínculo alegado. Del mismo modo, señalan que conforme a lo dispuesto en la Ley N° 28175 - Ley Marco del Empleo Público, al no haberse producido el ingreso de la demandante mediante un concurso público no sería amparable su reposición.

Asimismo, aseveró que el juzgado le causó un agravio a su derecho a la debida motivación con su fallo, por lo que solicitó que se declare nula la sentencia apelada por haberse vulnerado este derecho constitucional previsto en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

La demandante también presentó un recurso impugnatorio señalando como agravios que: a) se otorgó una indemnización menor a la solicitada, sin haberse evaluado debidamente la magnitud del daño psicológico causado, así

como que al momento de ocurrido el despido, se encontraba en etapa de gestación, situación que conocía su empleadora, lo cual denota un mayor agravio; y, b) que el tipo de despido que correspondía era uno nulo, debido a la vulneración de derechos constitucionales que se vieron afectados debido a la decisión de la entidad demandada.

3.1.3. Caso base: Fallo de segunda instancia

En consecuencia, de la evaluación de los recursos impugnatorios presentados, la Décima Sala Laboral Permanente de la CSJL, confirmó en todos sus extremos la sentencia de primera instancia y ordenó el cumplimiento de lo señalado. Esto es, el reconocimiento de la demandante bajo los alcances de los trabajadores contratados del Decreto Legislativo N° 276, el pago de sus beneficios sociales, la indemnización por daño moral otorgada y que se haga efectiva su reposición laboral.

En la parte resolutive se dio este veredicto de la siguiente forma:

“DECISIÓN: Por las consideraciones glosadas, los integrantes del Colegiado de esta Sala Superior resuelven **CONFIRMAR la Sentencia contenida en la Resolución N° 05 de fecha 26 de abril de 2023**, obrante de fojas 84 a 108 que declara: 1) **FUNDADA EN PARTE la demanda**; en consecuencia, **ORDENARON** a la demandada emitir nueva resolución administrativa reconociendo la existencia de una relación laboral con la demandante, como servidora pública permanente, contratada bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 276, por desnaturalización de los contratos de locación de servicios por el periodo comprendido desde el 13 de agosto de 2018 hasta el 30 de junio de 2022, más el pago de sus beneficios sociales -vacaciones y aguinaldos por fiestas patrias y navidad- por el período reconocido conforme a los lineamientos expuesto en la presente resolución; e intereses legales; se ordena la **REPOSICIÓN** de la demandante, conforme al artículo 1° de la Ley N° 24041, en el mismo puesto de trabajo u otro equivalente, con los mismos derechos y condiciones que tenía al momento de su cese debiendo incorporarla en la planilla de empleados contratados para labores permanentes comprendidos en el Decreto Legislativo N° 276 indicando en lo sucesivo como fecha de ingreso el 13 de agosto de 2018. 2) **INFUNDADA** la demanda en el extremo que solicita el pago de sus remuneraciones dejadas de percibir, desde

el cese laboral, esto es, del 30 de junio de 2022 hasta la fecha de su reposición;
3) IMPROCEDENTE el pedido de pago de Compensación por Tiempo de Servicios así como se declare la nulidad del despido. En los autos seguidos por (...) [K.A.N.P.U.] contra Instituto Nacional de Oftalmología -INO- Dr. Francisco Contreras Campos, relativos a la Nulidad de Resolución Administrativa; y fueron remitidos nuevamente al Juzgado de origen.” (PODER JUDICIAL, 2024)

De esta forma culminó el proceso en segunda instancia. La demandante recurrió a la Corte Suprema para solicitar la impugnación de la sentencia de vista en el extremo referido a la improcedencia del despido nulo y pago de devengados. Actualmente, se encuentra en trámite la medida cautelar de reposición en la cual se sigue solicitando se haga efectiva su reincorporación.

3.2. Síntesis de los otros dos casos bajo análisis

3.2.1. Síntesis del caso 2 en expediente judicial N° 16000-2022

En este caso, el señor W.P.P. interpuso una demanda laboral contra el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. En esta solicitó que se reconozca la existencia de un vínculo laboral conforme al régimen laboral del D. Leg. N° 276, asimismo, que se disponga su reposición laboral bajo la aplicación de la Ley N° 24041 y que se le pague los beneficios sociales que le correspondan por el período laborado en la entidad.

3.2.2. Caso 2: Fallo de primera instancia

Mediante sentencia, se estableció que los contratos de locación suscritos habían sido efectivamente desnaturalizados. Es decir, se observó la concurrencia de los tres presupuestos que determinan la existencia de una relación laboral: prestación personal de servicios, remuneración y, el más importante de todos, la subordinación. En tal sentido y en aplicación del principio de primacía de la realidad, se reconoció el vínculo alegado al advertirse que el demandante cumplía con todos los requisitos establecidos para la debida aplicación de la Ley N° 24041, disponiéndose en consecuencia su reposición laboral.

Ello se estableció de la siguiente manera:

“FALLO:

Declarando FUNDADA EN PARTE la demanda interpuesta por (...) [W.P.P.] contra INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA - INEI , en consecuencia:

1. NULO LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: (1) Resolución Jefatural 122 2022-INEI de fecha 10 de junio de 2022, en el extremo que resuelve declarar improcedente el recurso de apelación interpuesto por el demandante. (2) Carta 0037-2022-INEI/OTA-OEAS, la Carta 4-2022 INEI/OTA e informe 000120-2022-INEI/OTA-OEAS.
2. Por consiguiente **se declara la existencia de una relación laboral como servidor público contratado** del actor bajo los alcances del Decreto Legislativo 276 por desnaturalización de los contratos de locación de servicios desde el 01 de octubre de 2013 al 31 de diciembre de 2021;
3. Asimismo, **cumpla la demandada con la reposición laboral** en el mismo cargo que venía ocupando el demandante antes de su cese indebido, esto es como Especialista Administrativo u otro de similar naturaleza sin afectar su última remuneración percibida,
4. Se ordena a la demandada emita resolución administrativa disponiendo el pago de Beneficios Sociales Económicos desde el 01 de octubre de 2013 al 31 de diciembre de 2021 (Escolaridad, Aguinaldos, Vacaciones), a favor de la demandante debiendo deducirse los montos pagados de ser el caso. Liquidándose el monto a pagar en ejecución de sentencia. Sin costas ni costos. (...)” (PODER JUDICIAL, 2023)

3.2.3. Caso 2: Impugnaciones en segunda instancia

Una vez notificada la sentencia y dentro del plazo brindado para la presentación de recursos impugnatorios, la parte demandada interpuso el respectivo recurso de apelación con la finalidad de revocar la decisión emitida.

3.2.4. Caso 2: Fallo en segunda instancia

Posteriormente, al elevarse el expediente a revisión del superior jerárquico, la Quinta Sala Laboral dispuso confirmar casi en su totalidad la decisión. No obstante, se dispuso su revocatoria únicamente respecto del otorgamiento de la compensación por tiempo de servicios (CTS), ya que dicho concepto solo puede otorgárseles a trabajadores con condición de nombrados y no a contratados, como fue reconocido el demandante.

De esta manera, en la sección resolutive se estableció lo siguiente:

“CONFIRMARON la Sentencia N° 600 (Resolución N°8) de fecha 29 de noviembre de 2023, (folios 177 a 185), que declara fundada en parte la demanda; REVOCARON el extremo de la sentencia que declara fundado el pago de la compensación por tiempo de servicios por el periodo reclamado; REFORMÁNDOLA la declararon infundado el pago de la compensación por tiempo de servicios por los fundamentos expuestos; en consecuencia, nulo los actos administrativos: (1) Resolución Jefatural 122-2022-INEI de fecha 10 de junio de 2022, en el extremo que resuelve declarar improcedente el recurso de apelación interpuesto por el demandante. (2) Carta 0037-2022-INEI/OTA-OEAS, la Carta 4-2022-INEI/OTA e informe 000120-2022-INEI/OTA-OEAS; Por consiguiente se declara la existencia de una relación laboral como servidor público contratado del actor bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 276 por desnaturalización de los contratos de locación de servicios desde el 01 de octubre de 2013 al 31 de diciembre de 2021; Asimismo, cumpla la demandada con la reposición laboral en el mismo cargo que venía ocupando el demandante antes de su cese indebido, esto es como Especialista Administrativo u otro de similar naturaleza sin afectar su última remuneración percibida; Se ordena a la demandada emita resolución administrativa disponiendo el pago de Beneficios Sociales Económicos desde el 01 de octubre de 2013 al 31 de diciembre de 2021 (Escolaridad, Aguinaldos, Vacaciones), a favor de la demandante debiendo deducirse los montos pagados de ser el caso. Liquidándose el monto a pagar en ejecución de sentencia. Sin costas ni costos.” (PODER JUDICIAL, 2024)

3.2.5. Síntesis del caso 3: Expediente Judicial N° 01555-2018

En este caso, la demandante, la señora S.R.B. solicitó por medio de la vía judicial: a) la declaración de existencia de una relación laboral bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, b) la reposición laboral como consecuencia de la aplicación de la Ley N° 24041, c) su inclusión a planillas y, d) el reconocimiento y pago de otros beneficios económicos.

3.2.6. Caso 3: Fallo en primera instancia

Tras el análisis de los actuados, especialmente de los contratos de naturaleza civil celebrados entre las partes, el magistrado de primera instancia determinó que los mismos tenían un carácter meramente civil y temporal (proyectos de inversión). Por ello, concluyó como no acreditados los demás elementos constitutivos de una relación laboral; asimismo, al considerar que la naturaleza de las funciones ejecutadas era

temporal, determinó que no resultaría aplicable el artículo 2 de la Ley N° 24041, declarando en consecuencia infundada la demanda en todos sus extremos.

Propiamente, la primera instancia resolvió bajo los siguientes términos:

“DECLARANDO INFUNDADA la Demandada Contencioso Administrativa; interpuesta por (...) [S.R.B.], seguido en contra el GOBIERNO REGIONAL DE APURIMAC, representado por su Gobernador Baltazar Lantarón Nuñez con emplazamiento al Procurador Público del Gobierno Regional de Apurímac. ARCHIVÁNDOSE los actuados cuando este sea su estado procesal. Tómese Razón y Hágase Saber.” (PODER JUDICIAL, 2020)

3.2.7. Caso 3: Impugnación en segunda instancia

Frente a dicha decisión desfavorable y con la finalidad de que se revoque lo resuelto por el juzgado de primera instancia, el accionante ingresó su recurso impugnatorio a fin de que este sea revisado por un superior jerárquico, siendo este órgano, encargado de examinar los distintos agravios formulados.

3.2.8. Caso 3: Fallo de segunda instancia

La Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Apurímac al analizar a detalle los contratos adjuntos en autos, determinó que las funciones que ejercía como abogada no eran de naturaleza temporal sino de naturaleza administrativa propia de la estructura del gobierno regional. Es decir, que dichas labores sí eran de naturaleza permanente.

En atención a ello, y a que la accionante acreditó tanto los rasgos de laboralidad como de cumplimiento de los otros requisitos exigidos para otorgarle su reposición en aplicación de la Ley N° 24041, se dispuso reconocerla como trabajadora contratada sujeta al régimen laboral del D. Leg. N° 276, en consecuencia, se ordenó su reposición al puesto que ejercía antes de su despido, manteniendo las condiciones previas adquiridas, así como el pago de los conceptos económicos que dejados de percibir durante el período en que subsistió la relación laboral.

Por tanto, el ad quem, resolvió en ese sentido:

“III. DECISIÓN:

Por estos fundamentos y en ejercicio regular de la potestad jurisdiccional;

1) DECLARARON FUNDADO el recurso impugnatorio de apelación interpuesto por (...) [S.R.B.] contra la sentencia venida en grado.

2) REVOCAR la resolución número siete (sentencia) de fecha veintitrés de enero del año dos mil veinte que obra a fojas 106 y siguientes; en el extremo por el 13 cual se resuelve: Declarando INFUNDADA la demanda contencioso administrativa interpuesta por (...) [S.R.B.], seguido en contra el Gobierno Regional de Apurímac, representado por su gobernador Baltazar Lantaron Núñez con Emplazamiento al Procurador Público del Gobierno Regional de Apurímac; archivándose los actuados; con lo demás que contiene.

3) REFORMANDOLA DECLARARON FUNDADA la demanda contencioso administrativa interpuesta por (...) [S.R.B.], seguido en contra el Gobierno Regional de Apurímac, representado por su Gobernador Baltazar Lantaron Núñez con emplazamiento al Procurador Público del Gobierno Regional de Apurímac; con la pretensión principal de : 1) Nulidad Total de la Resolución Gerencial Regional No 725-2018-GR.APURIMAC/GG de fecha 28 de diciembre del 2018, y 2) Nulidad total de la Resolución Directoral No 171-2018-GR.APURIMAC/D.OF.RR.HHyE, de fecha 05 de diciembre del 2018; En consecuencia declararon nulos dichos Actos Administrativos conforme a los considerandos de la presente resolución, RECONOCIENDOLE sus derechos laborales en virtud de la ley No 24041 por realizar labores de contratada de naturaleza permanente, en el cargo de Abogado-Asesor de la Secretaria Técnica de los Procedimientos Administrativos disciplinarios del Gobierno Regional de Apurímac. Y el restablecimiento de su derecho laboral antes de ser concluida su vínculo contractual. Por lo tanto, DISPUSIERON: Su reposición en dicho cargo y/u otro similar, y se le reconozca su derecho a la protección que brinda la ley Nro. 24041, y demás derechos remunerativos conforme a ley. Y los devolvieron. H.S. SS.” (PODER JUDICIAL, 2021)

4. ASPECTOS METODOLÓGICOS GENERALES

4.1. Situación problemática, contexto y justificación

4.1.1. Problemática

El D. Leg. N° 276 aprueba la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y

de Remuneraciones del Sector Público. Dicha norma fue emitida el 06 de marzo de 1984 y entró en vigor tras ser publicada el 24 de marzo de 1984 en el Diario Oficial *El Peruano*. Su origen es una respuesta a la gran necesidad estructural de la administración pública peruana, que necesitaba brindar protección laboral a los trabajadores. Por lo que se buscó el establecimiento de la carrera administrativa basada en el principio del mérito, capacidad, igualdad de oportunidades y sobre todo estabilidad, para lo cual se precisó que era necesario poder cumplir con ciertos requisitos y condiciones exigidas por el Estado.

Dentro de este contexto, el 31 de diciembre de 1984 en medio de un escenario marcado por la inestabilidad laboral existente en el sector público peruano, a finales del segundo mandato constitucional del presidente Fernando Belaúnde Terry fue promulgada la Ley N° 24041 con la finalidad de reafirmar el compromiso de estabilidad laboral de los trabajadores contratados sujetos al régimen del D. Leg. N° 276.¹

En la práctica, se advierte que esta ley ha devenido en aplicarse a aquellos casos en los que la prestación de servicios bajo la modalidad de locación de servicios se ha desnaturalizado; es decir, cuando, al momento del despido, el trabajador venía prestando servicios para la Administración estatal de manera continua y desempeñando funciones de carácter permanente.

De esta manera, el referido marco normativo les reconoce una tutela frente a la ocurrencia de ceses efectuados sin causa justificada, siempre que cumplan con los requisitos dispuestos. En ese sentido, la ley beneficia también a aquellos locadores de servicios a quienes les correspondía encontrarse contratados mediante el Decreto Legislativo N° 276.

Por ello, la aplicación de la Ley N° 24041 no se limita únicamente a los trabajadores contratados pertenecientes al régimen del D. Leg. N° 276 que ya ostentan esa condición al momento del acto lesivo de despido. También comprende a aquellos prestadores de servicios que, mediante la vía judicial,

¹ El nombre completo de la Ley 24041 es: “Servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente, que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos por causas previstas en el capítulo V del Decreto Legislativo N° 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él”.

solicitan la desnaturalización de los contratos civiles celebrados, pudiendo obtener el reconocimiento de una relación laboral bajo los alcances del citado régimen. En consecuencia, les resultan igualmente aplicables los efectos previstos por dicha norma.

De este modo, al verificarse el cumplimiento de todos los requisitos exigidos y haberse producido un cese irregular, les resulta aplicable la protección prevista en el artículo 1 de la Ley N° 24041. Ello permite restituir su derecho al trabajo y, por ende, garantiza que no puedan ser despedidos sino por las causales establecidas en el Capítulo V del Decreto Legislativo N° 276.

En ese contexto, el presente trabajo tiene como finalidad analizar de manera detallada, y a partir de casos concretos, la forma en que el Poder Judicial aplica dicha ley, mediante el análisis de diversos estudios, jurisprudencia y pronunciamientos vigentes, los cuales serán desarrollados a lo largo de la investigación.

4.1.2. Contexto y justificación

En el Perú, es un caso común el de la contratación irregular en el sector público. Que el propio aparato estatal realice tales prácticas antiéticas y que las mismas perduren en el tiempo, lo que resulta contradictorio en atención a su deber procurar por el bienestar público.

Por ejemplo, se enfatiza en la tesis “Los Contratos Administrativos de Servicio (CAS) y el Cese Irregular de Trabajadores en la Municipalidad Distrital de Manantay” (Bedoya & Pickmans, 2022), que si bien existen parámetros normativos que regulan esta modalidad de contratación estatal, estos han sido fraguados de manera evidente. Dicha situación fue verificada en un estudio desarrollado en el marco del Estado de Emergencia sanitaria declarado a raíz de la pandemia de la COVID-19, en la Municipalidad de Manantay, perteneciente a la región Ucayali. En este lugar se utilizó de manera irregular la modalidad de CAS, pues se contrató a múltiples personas bajo contratos temporales sin considerar que la ley que establece un límite a dicho régimen y lo restringe para determinados supuestos. Esta situación conllevó a una serie de despidos

irregulares ocurridos en el año 2022.

Estos autores identifican también que, de la misma forma, en todo el Perú, los despidos, durante y luego de la pandemia, se incrementaron y muchos trabajadores fueron cesados de manera indiscriminada. Ello originó un conflicto estatal, el mismo que fue resuelto mediante la implementación en el año 2021 de la Ley N° 31131 (Pickmans & Bedoya, 2022, p. 23). Esta ley dispone lo siguiente:

“Artículo 4. Eliminación de la temporalidad sin causa y prohibición de contratación bajo el régimen CAS

Desde la entrada en vigencia de la presente ley hasta que se produzca la incorporación a que se refiere el artículo 1, los contratos administrativos de servicios son de carácter indefinido, motivo por el cual pueden ser despedidos solo por causa justa debidamente comprobada.” (PERÚ, Ley N° 31131, 2021)

En ese sentido, en la actualidad los contratos bajo la modalidad CAS asumen carácter indefinido cuando se desarrollan funciones de naturaleza permanente (entre otros requisitos), y en consecuencia, los trabajadores bajo esta modalidad solo pueden ser cesados por causa justificada, y se les brinda estabilidad laboral a través de dicha normativa. (PERÚ, Ley N° 31131, art. 4)

No obstante, es importante mencionar también lo indicado posteriormente por la Autoridad Nacional de Servicio Civil (en adelante SERVIR) a través del Informe Técnico N° 000272-2022-Servir-GPGSC, el cual indica lo siguiente:

“Sobre la posibilidad de contratar bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS) a partir de la Sentencia del TC

2.6 Sobre el particular, tal como se refirió previamente en el presente informe, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el segundo párrafo del artículo 4° de la Ley N° 31131, norma que contenía la prohibición de contratar personal bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 10572.

2.7 Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha mantenido la vigencia de la Única Disposición Modificatoria de la Ley N° 31131, norma que -entre otros- modificó el artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1057 en los siguientes términos: “El contrato administrativo de servicios es de tiempo indeterminado, salvo que se utilice para labores de necesidad transitoria o de suplencia.”

Como se puede apreciar, en dicho informe se indicó que, conforme al artículo 5 de la normativa que regula los alcances de este régimen, la contratación

de personal bajo el D. Leg. N° 1057 (CAS) es viable y válida, siempre que se efectúe mediante: a) contratos a plazo indeterminado y b) contratos a plazo determinado (por necesidad transitoria, suplencia o confianza). No obstante, pese a la existencia de estos parámetros claramente establecidos, en la práctica continúan presentándose diversas irregularidades en la aplicación de esta modalidad de contratación.

Esta problemática también se refleja en las múltiples demandas interpuestas por locadores de servicios que reclaman su reconocimiento frente al Estado, así como el pago de las acreencias laborales adeudadas y la impugnación de los actos emitidos por la Administración estatal.

Lo cual ha sido señalado en un reporte periodístico del diario La República (“MEF: Contingencias judiciales y sentencias contra el Estado suman más de 36,5 mil millones de soles,” 2020), donde se pone en evidencia que tan solo hasta julio del año 2020 las obligaciones dinerarias que tenía el Estado por contingencias laborales (comprendidas por las demandas interpuestas por trabajadores y extrabajadores), ascendían a la suma de 36.5 mil millones de soles, indicaron además, que esta deuda seguiría incrementándose considerablemente con el paso del tiempo.

“[L]as obligaciones por demandas [de] extrabajadores y trabajadores del Estado entre las tres instancias en el país (gobierno nacional, regionales y locales) son exactamente 36 mil 547 millones 164 mil 898 soles. De ese monto, el 31% de este monto son por sentencias firmes, es decir, 11 mil 273 millones 521 mil 437 soles.” (La República, 2020)

Muchos de estos casos judiciales se originan a partir de un uso errado de las figuras jurídicas existentes para la contratación pública. Se ha hecho una práctica común contratar como locadores de servicios a personas cuyos puestos y funciones son propias de trabajadores.

Todo esto ocurre en un escenario de desconocimiento por parte de los trabajadores sobre la naturaleza del vínculo que mantienen con su entidad empleadora, pues ignoran los beneficios económicos que les son negados. Asimismo, pueden desconocer que son parte de una mala praxis de contratación

estatal. Dicha situación afecta a ambas partes: al trabajador que tiene que optar por demandar por vía judicial para el reconocimiento de sus derechos laborales, y al Estado que debe asumir las responsabilidades económicas y sociales que devinieron de las acciones de la entidad empleadora en cuestión.

4.2. Problemas identificados

4.2.1. Problema General

Al aplicarse judicialmente la Ley N° 24041 a las personas que inicialmente fueron contratadas bajo locación de servicios y que reclaman la desnaturalización de esta modalidad de contratación, ¿Ha sido posible lograr su reposición laboral y la garantía de sus derechos laborales?

4.2.2. Problemas Específicos:

4.2.2.1. Problema específico 1:

¿Fue posible disponer la aplicación de la Ley N° 24041 a la locadora de servicio del caso principal bajo estudio para otorgarle judicialmente su reposición laboral, aun cuando esta no tenía la condición de trabajadora del régimen laboral del D. Leg N° 276 al momento del cese?

4.2.2.2. Problema específico 2:

A partir de los otros dos casos bajo estudio,

¿Es posible identificar un criterio jurisprudencial respecto de la aplicación de la Ley N° 24041 para locadores de servicio que al desnaturalizarse la relación con su empleador solicitaron su reposición laboral?

4.3. Objetivos

4.3.1. Objetivo General

Analizar la aplicación concreta de la Ley N° 24041 frente a la contratación fraudulenta de locadores de servicio en el sector público que judicialmente obtuvieron su reposición laboral como trabajadores contratados del régimen del D. Leg. N° 276.

4.3.2. Objetivos Específicos

4.3.2.1. Objetivo específico 1

Analizar si fue posible la aplicación de la Ley N° 24041 a la locadora de servicio del caso principal bajo estudio para su reposición laboral vía judicial, aun cuando no tenía la condición de trabajadora del régimen laboral del D. Leg. N° 276 al momento del despido.

4.3.2.2. Objetivo específico 2

Identificar si, a partir de los dos casos adicionales bajo estudio, cabe afirmar la existencia de un criterio jurisprudencial respecto de la aplicación de la Ley N° 24041 a locadores de servicios que solicitaron reposición laboral al desnaturalizarse su vínculo.

4.4. Hipótesis

4.4.1. Hipótesis General

La aplicación efectiva de la Ley N° 24041 fortalece la protección de algunos derechos laborales de los locadores de servicios contratados fraudulentamente que fueron judicialmente reconocidos como trabajadores contratados bajo el D. Leg. N° 276.

4.4.2. Hipótesis Específicas

4.4.2.1. Hipótesis específica 1

Sí fue posible, el Poder Judicial aplicó la Ley N° 24041 al caso principal, esto es, reconoció su protección contra el despido arbitrario, tras declarar la desnaturalización de la locación de servicios, y se le otorgó la reposición laboral aun cuando al momento del despido no tenía la condición de trabajadora del D. Leg. N° 276.

4.4.2.1. Hipótesis específica 2

En los dos casos adicionales bajo estudio, el Poder Judicial adoptó criterios semejantes al reconocer el derecho a la protección frente al

despido arbitrario conforme a lo establecido en la Ley N° 24041 y disponer su reposición laboral, consolidando así un criterio jurisprudencial.

Tabla 1. Tabla de Consistencia

Problema General	Problema específico 1	Problema específico 2
Al aplicarse judicialmente la Ley N° 24041 a las personas que inicialmente fueron contratadas bajo locación de servicios y que reclaman la desnaturalización de esta modalidad de contratación, ¿Ha sido posible lograr su reposición laboral y la garantía de sus derechos laborales?	¿Fue posible disponer la aplicación de la Ley N° 24041 a la locadora de servicio del caso principal bajo estudio para otorgarle judicialmente su reposición laboral, aun cuando esta no tenía la condición de trabajadora del régimen laboral del D. Leg N° 276 al momento del cese?	A partir de los otros dos casos bajo estudio, ¿Es posible identificar un criterio jurisprudencial respecto de la aplicación de la Ley N° 24041 para locadores de servicio que al desnaturalizarse la relación con su empleador solicitaron su reposición laboral?
Objetivo General	Objetivo específico 1	Objetivo específico 2
Analizar la aplicación concreta de la Ley N° 24041 frente a la contratación fraudulenta de locadores de servicio en el sector público que judicialmente obtuvieron su reposición laboral como trabajadores contratados del régimen del D. Leg. N° 276.	Analizar si fue posible la aplicación de la Ley N° 24041 a la locadora de servicio del caso principal bajo estudio para su reposición laboral vía judicial, aun cuando no tenía la condición de trabajadora del régimen laboral del D. Leg. N° 276 al momento del despido.	Identificar si, a partir de los dos casos adicionales bajo estudio, cabe afirmar la existencia de un criterio jurisprudencial respecto de la aplicación de la Ley N° 24041 a locadores de servicios que solicitaron reposición laboral al desnaturalizarse su vínculo.
Hipótesis General	Hipótesis específica 1	Hipótesis específica 2

La aplicación efectiva de la Ley N° 24041 fortalece la protección de algunos derechos laborales de los locadores de servicios contratados fraudulentamente que fueron judicialmente reconocidos como trabajadores contratados bajo el D. Leg. N° 276.	Sí fue posible, el Poder Judicial aplicó la Ley N° 24041 al caso principal, esto es, reconoció su protección contra el despido arbitrario, tras declarar la desnaturalización de la locación de servicios, y se le otorgó la reposición laboral, aun cuando al momento del despido no tenía la condición de trabajadora del D. Leg. N° 276.	En los dos casos adicionales bajo estudio, el Poder Judicial aplicó criterios similares al reconocer que tenían derecho a la protección contra el despido arbitrario conforme lo dispone la Ley N° 24041 y otorgarles la reposición laboral, consolidando así un criterio jurisprudencial.
--	--	---

4.5. Descripción metodológica

4.5.1. Diseño de la investigación

En el presente trabajo se adopta el método de investigación socio-jurídico, ya que el objetivo es examinar cómo los órganos jurisdiccionales laborales aplican institutos procesales y normativos específicos —en particular la Ley N° 24041— en la resolución de procesos relacionados con el reconocimiento de vínculo laboral bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, partiendo de vínculos previos de locación de servicios. En otras palabras, se estudia la aplicación práctica del derecho en sede judicial.

En el presente trabajo se emplea el método de investigación socio-jurídico, en tanto se busca examinar la manera en que los órganos jurisdiccionales laborales aplican determinados institutos procesales y normas específicas —en particular la Ley N° 24041— al resolver procesos orientados a determinar la existencia de una relación laboral sujeta al régimen del D. Leg. N° 276, a partir de vínculos previos de locación de servicios. En otras palabras, se estudia la aplicación práctica del derecho en sede judicial.

De igual manera, se recurre al enfoque cualitativo, en tanto que los principales insumos del análisis provienen de revisión documental, como de

disposiciones normativas, doctrina especializada, jurisprudencia y, sobre todo, de resoluciones judiciales emitidas en casos concretos. En ese sentido, el estudio se centra en el examen de tres expedientes judiciales que permiten describir una problemática, evidenciar patrones de decisión y arribar a conclusiones a partir de la observación de situaciones específicas y similares. Así, este enfoque cualitativo permite arribar a conclusiones a partir de un análisis de casos específicos.

Asimismo, esta investigación es de diseño no experimental debido a que al momento de la elaboración de esta se toma información de una realidad externa y pasada sin mayor intervención en el comportamiento de los individuos de los casos bajo estudio.

Por otro lado, es de corte longitudinal porque analiza la forma en que se llevaron a cabo procesos judiciales cuya duración se dio en torno del período de tiempo de 2 años.

Además, es de nivel descriptivo porque analiza variables sin establecer correlaciones entre dichas variables.

Sumado a esto, usa el método inductivo, pues se llega a conclusiones generales a partir de la observación de sucesos específicos. Y también se indica que está en el campo de la investigación aplicada, porque no produce conceptos o teorías, sino que utiliza más bien el capital teórico y normativo para estudiar una realidad concreta.

4.5.2. Estudio de casos y elementos

Tomando en consideración el trabajo de Roberto Hernández Sampieri *et al* denominado “Metodología de la investigación” (2014), y el análisis que los autores hacen, en la tercera parte de esta obra, en la que tratan sobre la investigación cualitativa, nos permite hacer las siguientes identificaciones. Primero, que la presente pesquisa es en efecto de una de diseño cualitativo y en específico de una de casos tipo, o, valga la redundancia, de un tipo de casos.

Es decir, como indican los autores, una investigación en la que:

“[S]e utiliza una muestra de casos tipo (...) en el que el objetivo es la riqueza, profundidad y calidad de la información, no la cantidad ni la estandarización.” (Herández Sampieri et al., 2014, 387)

Bajo esta premisa, los casos abordados son aquellos en los que, al constatarse la desnaturalización contractual, se justifica la restitución en virtud de la Ley N° 24041.

Asimismo, en el análisis de estos casos se profundiza en los aspectos, detalles y particularidades relacionados con los pilares estructurales de la investigación, es decir, con los problemas planteados y las hipótesis formuladas:

1. Si fue posible disponer la aplicación de la Ley N° 24041 a la locadora de servicio del caso principal bajo estudio para otorgarle judicialmente su reposición laboral, aun cuando esta no tenía la condición de trabajadora del régimen laboral del D. Leg. N° 276 al momento del cese.
2. Y, si es posible identificar un criterio jurisprudencial respecto de la aplicación de la Ley N° 24041 para locadores de servicio que al desnaturalizarse la relación con su empleador solicitaron su reposición laboral.

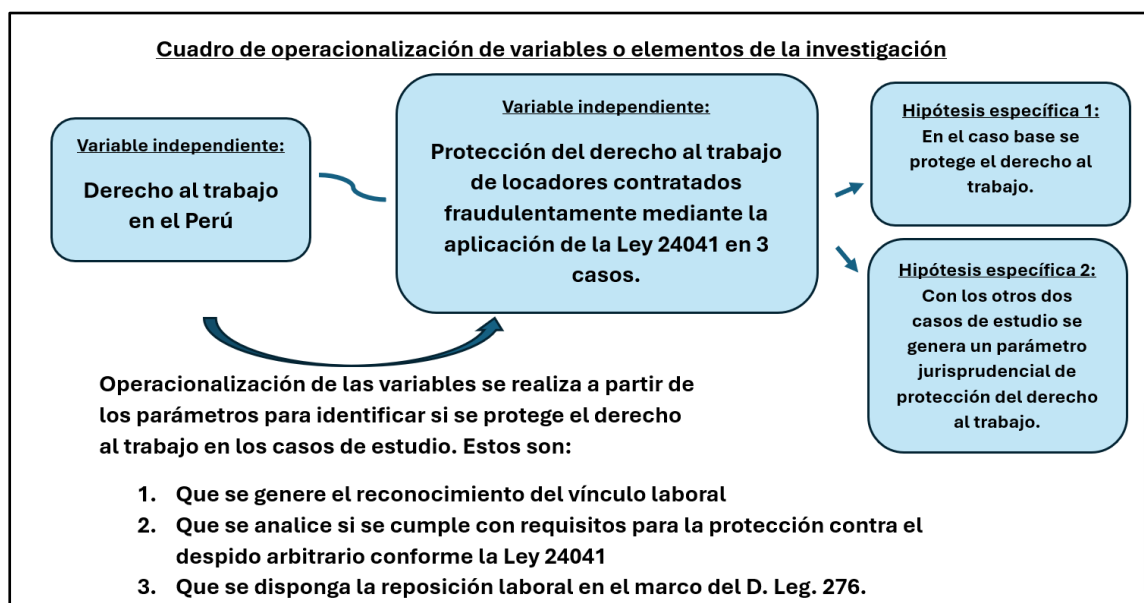
Ahora, haciendo un símil con lo que son las variables en un estudio cuantitativo, traemos a colación lo que, a partir de los pilares de la investigación, es posible identificar como las dos variables de esta o mejor dicho, los elementos base. Estos son: el derecho fundamental al trabajo y la protección de este derecho mediante la aplicación judicial de la Ley N° 24041 en tres casos de locadores de servicios contratados fraudulentamente.

En esta investigación la relación entre estos elementos es de carácter *traslativo o analítico-descriptivo*. Esto significa que, a partir del conocimiento teórico del derecho al trabajo en el Perú, se busca identificar cómo este derecho es efectivamente protegido mediante la aplicación judicial de la Ley N° 24041 en los casos seleccionados.

No se busca establecer la existencia de una relación causal o correlacional entre los elementos o variables de la investigación, sino describir y examinar

cómo la norma en cuestión opera como un mecanismo de protección del derecho laboral en casos concretos de contratación fraudulenta mediante la figura de locación de servicios.

En ese sentido, se estima que la operacionalización de las variables se estructura a partir de tres parámetros que permiten determinar si existe protección del derecho al trabajo. Dichos criterios serán evaluados en los casos concretos que se presentarán, a fin de validar o refutar las hipótesis planteadas. Estos son: (i) el reconocimiento de la existencia de una relación laboral; (ii) la verificación del cumplimiento de los requisitos para acceder a la tutela frente al despido arbitrario conforme a la Ley N° 24041; y (iii) la disposición de la reposición laboral dentro del marco del Decreto Legislativo N° 276.



Bajo este enfoque, en el capítulo de análisis se evalúan las decisiones judiciales adoptadas en los tres casos de estudio, tomando en cuenta dichos elementos (el derecho al trabajo y su protección a través de la aplicación de la Ley N° 24041) a partir de los parámetros previamente establecidos.

4.5.3. Recursos

Dado que se trata de un estudio de carácter descriptivo-analítico, se recurre a diversas fuentes como jurisprudencia, normativa, libros, artículos, ponencias y otros materiales de información, ya sea en formato físico o digital,

siempre que guarden relación con la materia objeto de investigación.

5. MARCO TEÓRICO

5.1. El derecho fundamental al trabajo

El derecho al trabajo se encuentra consagrado en el artículo 22 de la Constitución Política y complementado en el artículo contiguo. De este modo, esta carta magna señala expresamente que:

“Artículo 22.- El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.

(...)

Artículo 23. 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 a la persona con discapacidad que trabajan.” (Congreso Constituyente Democrático del Perú, 1993)

Este derecho se erige como un derecho fundamental cuyo contenido esencial ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional. Este órgano supremo, a través del fallo recaído en el Expediente N° 1124-2001-AA/TC de fecha 11 de julio de 2002, ha señalado lo siguiente:

“(…) **el contenido esencial de este derecho constitucional implica dos aspectos.** El de acceder a un puesto de trabajo, por una parte y, por otra, el derecho a no ser despedido sino por causa justa. Aunque no resulta relevante para resolver la causa, cabe precisar que, en el primer caso, el derecho al trabajo supone la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a un puesto de trabajo; si bien hay que precisar que la satisfacción de este aspecto de este derecho constitucional implica un desarrollo progresivo y según las posibilidades del Estado. El segundo aspecto del derecho es el que resulta relevante para resolver la causa. **Se trata del derecho al trabajo entendido como proscripción de ser despedido salvo por causa justa.**” (Tribunal Constitucional, 2002, resaltados propios)

Este segundo aspecto, referido a la tutela frente al despido sin causa justificada, adquiere especial relevancia y será desarrollado con mayor

profundidad en la presente investigación, dado que en los tres casos analizados se evidenció una seria afectación y vulneración del derecho al trabajo de los demandantes.

Por consiguiente, en sede judicial se ordenó el otorgamiento de una reparación por concepto de daño moral en favor de la locadora involucrada en el caso principal, luego de acreditarse la afectación psicológica sufrida como consecuencia del despido arbitrario del que fue objeto.

Se sostuvo que dicho perjuicio debía ser indemnizado por la demandada, puesto que, además de lo expuesto, la falta de percepción de remuneraciones desde el momento del despido hasta su reposición ocasiona una afectación significativa en la esfera personal de la demandante.

Esta situación en particular pone de manifiesto, de manera evidente, las consecuencias derivadas de la vulneración de este derecho fundamental. En ese sentido, resulta pertinente destacar que la gravedad se acentúa cuando el propio Estado, llamado a garantizar y proteger dicho derecho, interviene como empleador y lo desconoce, generando así un perjuicio considerable que compromete otros bienes jurídicos.

5.2. La locación de servicios

La locación de servicios constituye un contrato por el cual una persona, denominada locador, se compromete a ejecutar una actividad o prestar un servicio a cambio de una retribución económica. De este acuerdo se origina una relación jurídica distinta a la laboral. Esta se encuentra regulada en el Código Civil peruano, específicamente en el artículo 1764, el cual establece:

“Artículo 1764

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

De esta forma, la característica esencial de la locación de servicios radica en la independencia y autonomía con la que el locador ejecuta sus actividades.

Siendo que, este puede valerse de terceros bajo su propia dirección, de modo que la prestación no requiere ser realizada de manera personal.

Siendo así, la razón de ser de la locación de servicios está determinada por el servicio independiente que realiza el locador buscando un resultado o producto, puede haber incluso coordinación con el cliente sin que ello implique algún tipo de subordinación. Dentro de los rasgos pertenecientes a esta figura encontramos la autonomía de la prestación, servicio a cambio de un resultado, utilización de implementos propios, conocimiento especializado de servicio, etc. (Avalos, 2017).

Se observa, por tanto, que la autonomía en la prestación, como elemento esencial, configura un vínculo meramente civil, sin que se originen derechos de carácter laboral. Así, la persona percibe por los servicios prestados honorarios o una contraprestación, mas no una remuneración.

En ese sentido, esta figura se distingue claramente de una relación de carácter laboral, en la cual resultan elementos determinantes la subordinación y el carácter personalísimo de las labores ejecutadas.

5.3. El vínculo laboral

Es una relación jurídica que se establece entre dos partes, la primera es el trabajador, aquel que se obliga a la prestación de un servicio realizado de manera personal y subordinada, mientras la segunda es el empleador que a cambio de lo brindado le paga una remuneración.

Cada uno de estos elementos se puede describir de la siguiente manera, la prestación personal se refiere a que sea el trabajador quien brinde sus servicios de manera personal y directa al empleador. Esto implica que solamente él pueda realizar las labores para las que fue contratado.

Después, como uno de los elementos más importantes, se encuentra la subordinación. Esta figura se evidencia con la sujeción plena y exclusiva del trabajador al control y poder de dirección, fiscalización y sancionador del empleador. Ello involucra que se encuentra supervisado, respecto de la forma en la que realiza sus labores.

La remuneración es el pago que se recibe como contraprestación por los servicios brindados al empleador. Este puede realizarse conforme acuerdo de las partes, ya sea de manera mensual, semanal o diaria, pero de forma constante.

Esta doctrina que define la relación laboral fue recogida a su vez en el Perú por la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Legislativo N° 728, como vemos a continuación.

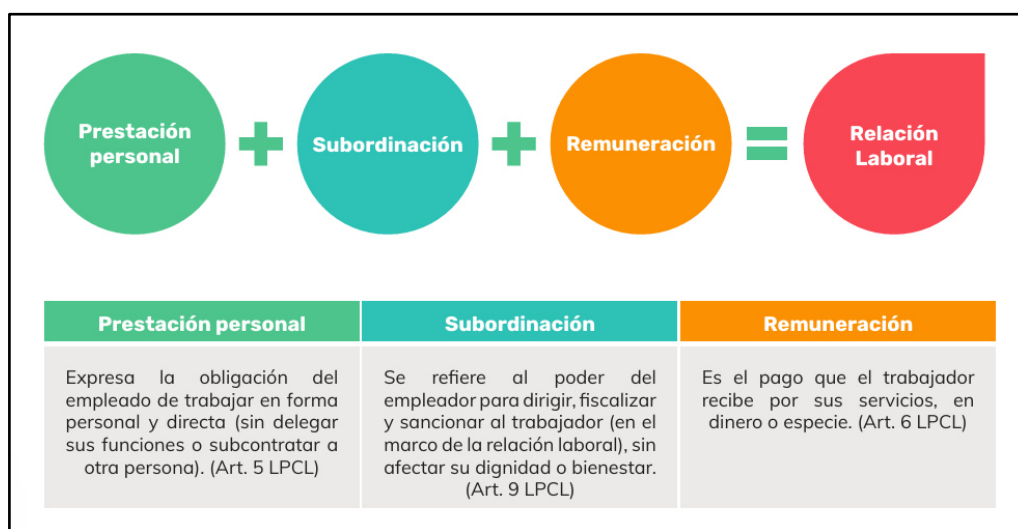


Ilustración N° 1. Elementos de la relación laboral. (MTPE, 2025)

Cabe precisar también que, los tres elementos descritos previamente (prestación personal, subordinación y remuneración) representan los elementos esenciales para la configuración de un contrato de trabajo. En consecuencia, cuando dichos elementos concurren de manera conjunta en los hechos, estamos ante un vínculo laboral, esto, incluso si se le llama por otro nombre.

Tal y como lo ha señalado De Lama (2012), el elemento de la subordinación adopta una serie de manifestaciones cuyo descubrimiento podría llevarnos a colegir los rasgos de laboralidad en una relación contractual encubierta. Pues, si se verifica la presencia de la subordinación en una locación de servicios, es porque en realidad en la misma se esconde o encubre una relación laboral. (De Lama Laura, 2012, pp. 7-8)

De igual manera, existen otros indicios o hechos que permiten verificar si en una locación de servicios se esconde una verídica relación laboral. Entre ellos tenemos, por ejemplo, la existencia conjunta de diversos informes mensuales emitidos por la locadora sobre las labores realizadas, tarjeta de marcado de ingreso y salida, adendas, recibos por honorarios profesionales emitidos, fotos, tarjetas de felicitaciones, de agradecimiento, las hojas de trabajo, etc. (De Lama Laura, 2012, p. 53)

Estos rasgos de laboralidad también se aprecian cuando, por ejemplo, se le otorgan los implementos de trabajo al locador para la realización de sus labores; cuando para las mismas se hace uso de instalaciones pertenecientes al empleador; cuando se mantiene una constante supervisión de sus actividades, asignación de tareas; cuando se le brinda un trato igualitario al igual que los demás trabajadores, entre otros.

Y es que, si bien a simple vista podrían no delatar el encubrimiento de una posible desnaturalización, de la evaluación conjunta de todos estos hechos sí se podría determinar que, existen los elementos que determinan una relación de trabajo.

5.4. El proceso judicial laboral con subespecialidad en lo contencioso administrativo

Se trata de un mecanismo diseñado con el fin de ejercer control judicial sobre las decisiones adoptadas por la Administración Pública, en particular respecto de las pretensiones relacionadas con los regímenes laborales del sector público.

El proceso está legalmente previsto en el artículo 148° de la Constitución Política del Perú, el cual describe la “acción contencioso-administrativa”. Indica que esta tiene por objeto que el Poder Judicial ejerza un control jurídico sobre las actuaciones de la Administración Pública que estén “sujetas de manera expresa al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de todos y cada uno de los administrados” (Avalos, 2017, p. 245).

El óptimo resultado del proceso es que los jueces y personal jurisdiccional

realicen un control eficiente sobre las actuaciones de las entidades. Asimismo, que a través de este control se tutelen los derechos e intereses de los administrados que acuden a esta vía en el ejercicio de la debida tutela jurisdiccional.

La regulación actual de este proceso se encuentra en el artículo 148° de la Carta Magna, la Constitución Política del Perú. Asimismo, las reglas de este proceso están desarrolladas de manera integral en los lineamientos establecidos en la Ley N° 27584 - Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo. En esta ley está determinado el objeto y alcance de esta figura procesal.

5.5. La Ley N° 24041

Esta norma promulgada el 27 de diciembre de 1984 surge como respuesta a la publicación del D. Leg. N° 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. Surge con el propósito de proteger al servidor público comprendido en dicho régimen que desempeñe funciones de carácter permanente y que haya prestado servicios de manera continua por más de un año, frente a eventuales despidos sin causa justificada en el ámbito de la Administración Pública.

Lo que hace de predominante importancia a esta normativa es el hecho de poder brindar un marco legal para los trabajadores, que estos adquieran una protección contra el despido y no puedan ser cesados sin que se realice un procedimiento previo o por las causales exigidas por Ley. Esta situación ocurre siempre que hayan reunido cada uno de los requisitos exigidos por dicho dispositivo legal.

Aunque esta ley fue concebida originalmente para resguardar los derechos de los trabajadores ya establecidos dentro del régimen laboral del D. Leg. N° 276, en la práctica, y a partir del desarrollo de la jurisprudencia actual, se ha extendido su aplicación a los locadores de servicios en un determinado supuesto. Una vez que se haya acreditado que la prestación de servicios ocultaba en realidad una relación laboral, es decir, que la persona tenía la condición de trabajador(a), para la aplicación de esta ley se requiere probar: i) que las funciones desempeñadas eran de carácter permanente y ii) que estas se realizaron por un periodo continuo

superior a un año.

Asimismo, debe considerarse que, antes de evaluar el cumplimiento de estos dos requisitos, es indispensable que se reconozca previamente la condición de trabajador, lo cual deberá ser determinado en sede judicial. En ese sentido, tales requisitos constituyen presupuestos esenciales para que el trabajador(a) pueda ser reincorporado(a) al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, con la finalidad de resarcir la afectación a la estabilidad laboral derivada de la terminación arbitraria del vínculo laboral.

En el caso en el que el demandante solicite que se le aplique la Ley N° 24041, pero solo cumpla con una de las dos condiciones, no se podrá hacer efectiva su reposición. Ello no impide que, independientemente de la aplicación de la ley, se pueda reconocer la desnaturalización de la locación. En este caso, solo se le otorgarían los beneficios laborales que le correspondan del periodo laborado.

Esto es lo que los jueces del Poder Judicial han señalado al establecer que: se les debe otorgar una reposición laboral bajo el régimen del D. Leg. N° 276 a aquellas personas cuyo vínculo inicial se desnaturalizó y que, al momento de ser despedidas ya reunían las condiciones necesarias para gozar de la tutela ante la ocurrencia de un despido arbitrario (conforme el artículo 1 de la Ley N° 24041), sin que ello implique su ingreso a la carrera administrativa. Esta reposición genera que la persona ingrese como un trabajador contratado y no propiamente adquiera la condición de trabajador nombrado.

Es por ello que, en este tipo de casos de locadores de servicios, cuyo contrato civil con el Estado se desnaturalizó, pasa a reconocérseles el vínculo laboral adquirido, con la aplicación de esta normativa. Sobre este supuesto desarrollaremos el presente trabajo.

5.6. El marco laboral previsto en el Decreto Legislativo N° 276

Promulgada el 24 de marzo de 1984, constituye uno de los regímenes laborales del Estado. Conocida como “Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público”, comprende un conjunto de reglas y

disposiciones legales que rigen los vínculos laborales existentes entre los servidores públicos pertenecientes a este régimen y las entidades estatales en su condición de empleadoras.

En este dispositivo normativo se establecen los derechos y obligaciones de los servidores públicos, así como las obligaciones y deberes que tienen que seguir las entidades. Es decir, ambas partes de la relación laboral. Además, también establecen los criterios para determinar el ingreso a este régimen a través de la carrera administrativa, su régimen disciplinario, la extinción de la relación laboral, entre otros aspectos.

Antes de la emisión de este Decreto Legislativo no existía dispositivo jurídico alguno que sirviera como parámetro, ni que contuviera una regulación específica de los derechos y obligaciones de los servidores y entidades públicas, así como de sus relaciones laborales. No existía un cuerpo normativo que delimitara el acceso, así como los derechos y obligaciones de los trabajadores públicos comprendidos en la Carrera Administrativa.

En ese contexto, era necesario delimitar dichos aspectos por cuanto en la Carta Magna de 1979, vigente en ese momento, en su artículo 59 disponía que debía existir una Ley que regule la Carrera Administrativa. Adicionalmente, en su artículo 60, se disponía la homologación de las remuneraciones, bonificaciones y pensiones de los servidores públicos en un sistema único regido por diversos principios.

Constituye uno de los derechos reconocidos en el artículo 24, inciso b, del D. Leg. N° 276, el referido a que dichos trabajadores puedan gozar de estabilidad laboral. En ese sentido, se establece que:

“Artículo 24.- Son derechos de los servidores públicos de carrera:

(...)

b) Gozar de estabilidad. Ningún servidor puede ser cesado ni destituido sino por causa prevista en la Ley y de acuerdo al procedimiento establecido (...)”

De esta manera, se procuró garantizar un ambiente de equidad y un

entorno equilibrado donde se puedan desarrollar los servidores, acceder a un puesto de trabajo, con ascensos garantizados por el mérito, buscando que se maximice la eficiencia de los servicios que estos brindan en el desarrollo de sus actividades laborales al servicio de los administrados.

5.7. La carrera administrativa

La carrera administrativa se estructura por diversos grupos ocupacionales y niveles (profesionales, técnicos y auxiliares), pero no cargos en sí. No obstante, a cada nivel le corresponde una serie de cargos que guardan correspondencia con él dentro de una misma organización estructural.

Estos grupos se dividen de la siguiente manera establecida en el artículo 9 del D. Leg. N° 276, donde se indica:

“Artículo 9.- Los grupos ocupacionales de la Carrera Administrativa son Profesional, Técnico y Auxiliar:

- a) El Grupo Profesional está constituido por servidores con título profesional o grado académico reconocido por la Ley Universitaria.
- b) El Grupo Técnico está constituido por servidores con formación superior o universitaria incompleta o capacitación tecnológica o experiencia técnica reconocida.
- c) El Grupo Auxiliar está constituido por servidores que tienen instrucción secundaria y experiencia o calificación para realizar labores de apoyo.

La sola tenencia de título, diploma, capacitación o experiencia no implica pertenencia al Grupo Profesional o Técnico, si no se ha postulado expresamente para ingresar en él.”

La carrera administrativa está estructurada en catorce niveles. De estos, ocho corresponden al Grupo Profesional, diez al Grupo Técnico y siete al Grupo Auxiliar, ubicándose estos últimos en los niveles inferiores. Para el ascenso dentro de dichos niveles se consideran distintos criterios, tales como la formación académica o especialización, los méritos individuales obtenidos y el período de servicio en cada nivel.

Con respecto a la Carrera Administrativa, el D. Leg. N° 276 ha fijado diversas exigencias para su ingreso. Por ejemplo, se exige contar con ciudadanía peruana en pleno ejercicio, acreditar buena conducta y un adecuado estado de salud, además de ello, reunir todos los requisitos propios del grupo ocupacional, presentar la documentación de manera correcta, aprobar el concurso público, entre otros establecidos.

Se establece también que, según lo dispuesto en el artículo 15 de la citada normativa, existen limitaciones para la contratación de un servidor público de este régimen, como que ejerza funciones de índole administrativa que sean de carácter permanente. Puesto que, su periodo de contratación no debería extenderse más allá de tres años consecutivos.

“Artículo 15.- La contratación de un servidor para realizar labores administrativas de naturaleza permanente no puede renovarse por más de tres años consecutivos. Vencido este plazo, el servidor que haya venido desempeñando tales labores podrá ingresar a la Carrera Administrativa, previa evaluación favorable y siempre que exista la plaza vacante, reconociéndose el tiempo de servicios prestados como contratado para todos sus efectos.

Lo dispuesto en este artículo no es aplicable a los servicios que por su propia naturaleza sean de carácter accidental o temporal.” (PERÚ, D.Leg. 276, 1984)

Como se ha señalado previamente, una vez vencido el plazo estipulado, este servidor cumple la condición para que a través de un proceso de evaluación pueda postular y con ello consolidar su ingreso a la carrera administrativa. En tanto que se verifique el cumplimiento de todos los requisitos establecidos y exista, de manera concurrente, una plaza vacante con disponibilidad presupuestal. Asimismo, el procedimiento de nombramiento se lleva a cabo en concordancia con lo dispuesto por la Ley de Presupuesto Público correspondiente al año fiscal respectivo.

Anualmente, SERVIR establece un lineamiento donde se fijan las exigencias, parámetros y las disposiciones aplicables para el nombramiento del personal administrativo contratado por parte de las entidades públicas, con el propósito de fortalecer las condiciones laborales, garantizar mayor estabilidad y

perfeccionar la organización del capital humano en el Estado.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que esta situación es muy diferente a la que se expone en el presente trabajo. Pues, los locadores de servicios cuya forma de contratación se desnaturaliza y son judicialmente reconocidos como trabajadores, ingresan por medio de su reposición al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 en calidad de trabajadores contratados, no son nombrados y por ende, no ingresan a la Carrera Administrativa, se reconoce un vínculo laboral similar, equivalente, pero sin ser de igual naturaleza. Aun así, se trae a colación esta explicación del funcionamiento del D. Leg. N° 276 para comprender el propósito con el que fue creada la citada normativa.

5.8. Las funciones de naturaleza permanente

En el Estado son consideradas funciones de naturaleza permanente aquellas efectuadas por los servidores públicos, cuando son realizadas de manera continua e indefinida. Estas son necesarias para el correcto funcionamiento y cumplimiento de los fines de la institución pública. No son aquellas previstas de temporalidad ni de naturaleza extraordinaria, sino que se caracterizan por su habitualidad, ya que forman parte de la estructuralidad de la administración pública.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley N° 24041, el ejercicio de funciones permanentes configura uno de los presupuestos exigidos para aplicar el mecanismo protector del derecho al trabajo previsto en esta normativa.

Para determinar si estas labores son de naturaleza permanente, no debemos basarnos meramente en su denominación, sino en el contenido real y la finalidad de las funciones efectivamente realizadas.

Aun cuando un trabajador haya sido contratado y asignado para laborar en un área asociada a proyectos específicos y de duración determinada, si las funciones que realizaba eran de carácter continuo y necesarias para el funcionamiento regular de la entidad (es decir, no se encontraban circunscritas temporal ni materialmente a una obra o proyecto determinado), corresponde que su calificación sea la de naturaleza permanente.

Esto también lo señala el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, como, por ejemplo, en la sentencia emitida en el Expediente N° 02453-2023-PA-TC (Cusco) de fecha 06 de setiembre de 2024, donde los magistrados de la Primera Sala señalaron lo siguiente:

9. Así, se estimó, respecto del primer requisito, referido a la realización de labores de naturaleza permanente, que no debía perderse de vista que la labor tenía que estar relacionada con actividades de naturaleza permanente de la entidad, y no de carácter temporal, eventual o de duración determinada; es así que en el caso de autos había quedado establecido que la demandante había sido contratada bajo contratos de prestación de servicio de naturaleza temporal para obra o actividad determinada, percibiendo su remuneración por medio de metas de proyectos de inversión pública, ocupando los cargos de técnico administrativo de planta, operador de equipo liviano de planta, asistente de campo y técnico administrativo, conforme se advertía de las boletas de pago, certificados de trabajo y contratos de trabajo; sin embargo, del análisis de los memorándums, informes y cartas, se advertía que la accionante, aun cuando fue contratada por los cargos mencionados, se desarrolló como responsable del área de sensibilización avanzada; asimismo, trabajó como técnico administrativo en el área de transferencias de proyectos de inversión de la Oficina de Transferencia de Obras de la Oficina Regional de Supervisión, Liquidación y Transferencia de Proyectos de Inversión; así también, había ocupado el cargo de conserje en la Coordinación de Obras por Administración Directa de la Oficina Regional de Supervisión, Liquidación y Transferencia de Proyectos de Inversión del Gobierno. Finalmente, se agregó que la demandada optó por rotar a la demandante a la Oficina de Gestión de Riesgos y Seguridad, realizando trabajos de preliquidación de obras; situación que denotó que, si bien la demandante fue objeto de contratos de prestación de servicio de naturaleza temporal para obra o actividad determinada, se verificó que sus funciones no fueron para una obra determinada, por el contrario, que había prestado servicios en la Oficina de Transferencia de Obras de la Oficina Regional de Supervisión, Liquidación y Transferencia de Proyectos de Inversión, la cual constituye un órgano de línea de la demandada, debiéndose desestimar el hecho de que presupuestalmente se haya pagado con fondos de proyectos de inversión, pues no desvirtúa el hecho de que en realidad había efectuado labores de naturaleza permanente; consecuentemente, se determinó que la accionante no se encontraba incurso en las causales de excepción establecidas en los incisos 1 y 2 del artículo 2 de la Ley 24041, cumpliendo con el primer requisito del artículo 1 de la citada ley.

Sentencia 915/2024 recaída en el expediente N° 02453-2023-PA/TC (Tribunal Constitucional, 2024)

Esta situación también es posible apreciarla en el expediente N° 01555-2018-0-0301-JR-CI-01, siendo este el tercer caso de estudio detallado en esta investigación. Al respecto, la Sala Civil - Sede Central de la Corte Superior de Justicia de Apurímac dispuso que:

“3. Es pertinente enunciar, el Tribunal Constitucional en numerosa y reiterada jurisprudencia, ha señalado que: ‘para efectos de la aplicación del artículo 1° de la Ley N.° 24041, es preciso determinar si se han cumplido los dos requisitos exigidos siguientes: a) que el demandante haya realizado labores de naturaleza permanente y, b) que las mismas se hayan efectuado por más de un año ininterrumpido’; sobre el particular, en el primer caso, de acuerdo a las órdenes de servicios que se han suscrito la accionante en su condición de Abogada, entre la entidad demandada, **si bien fue contratada para labores de proyectos de inversión; sin embargo las actividades que ha realizado, son de naturaleza administrativa propia de la estructura del gobierno regional y no de elaboración de proyectos de inversión**, ello se desprende de los Informes de fojas treinta y tres, a cincuenta y dos, en el cual, **si bien considera algunas acciones administrativas de proyectos de inversión, pero son labores permanentes y propios de la Secretaría del PAD, que es parte de la Estructura Organizacional del Gobierno Regional**, además de ello, estuvo sujeto a un horario de entrada y salida, ello se evidencia de la Carta No 893-2018-GRAP/07.01/OF.RR.HH, de fecha 17 de octubre del 2018, igualmente de las acciones que realizaba informaba a su jefe inmediato superior al Secretario Técnico de Procedimientos Administrativos Disciplinarios del Gobierno Regional (Subordinación), lo que implica, que realizaba labores de naturaleza permanente, en dicha secretaría; en el segundo caso, se evidencia que ha laborado más de un año con ocho meses aproximadamente realizando actividades como Asesor de Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios del Gobierno Regional de Apurímac, con lo cual se habría acreditado que la demandante ha desempeñado labores en forma subordinada, permanente y por más de un año en forma ininterrumpida, por lo que, se encuentra protegida por los alcances de la Ley N° 24041, el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento contenido en el Decreto Supremo N° 05-90-PCM.” (PJ, 2020, resaltados propios)

Con este análisis se identifica que en la realidad práctica las respectivas demandantes realizaban labores de naturaleza permanente, después de un análisis exhaustivo de las funciones que desempeñaban y las características de estas.

5.9. Agotamiento de la vía administrativa

Este presupuesto legal se configura como el requisito necesario para el inicio de un proceso judicial contencioso administrativo. En el mismo se impugnan las resoluciones administrativas que ‘causan estado’. Tal como lo establece la Carta Magna del Perú, de la siguiente manera:

“Acción contencioso-administrativa

Artículo 148.- Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa.”

Cabe señalar también que, tanto las resoluciones que causan estado, al igual que el silencio administrativo, son actos administrativos susceptibles de impugnación mediante la vía correspondiente por medio de la acción contenciosa administrativa.

Para poder comprender totalmente lo que significa el hecho de que las las resoluciones administrativas queden firmes en sede administrativa, la Tercera Sala Constitucional y Social expone en la Casación Laboral N° 06733-2013 - Lima, dispuso lo siguiente:

“(...) el solo hecho de haberse agotado la posibilidad de ejercer recursos administrativos contra un acto de Administración (...) no lo convierte *per se* en uno susceptible de impugnación a través del proceso contencioso administrativo, independientemente del contenido mismo (...) si la actuación administrativa es únicamente interina o incidental dentro de un procedimiento administrativo, deberá mantenerse todavía vigente la potestad de la Administración Pública para decidir respecto a ella hasta que su decisión adquiera carácter decisivo, en tanto -claro está- que no existan circunstancias que ameriten dejar de lado esta regla; en consecuencia, se advierte que el término ‘causar estado’, no solo implica el agotamiento de la vía administrativa, sino también la decisión definitiva de la Administración, por ello para que una resolución administrativa cause estado se

requiere que esta emita un pronunciamiento de fondo, agote la vía administrativa y no sea pasible de impugnación en su jurisdicción.” (Corte Suprema, 2015)

Como hemos visto, en el caso base de este trabajo, la institución demandada apeló en segunda instancia con el argumento de que no se había cumplido con este requisito previo. Al respecto, en el presente trabajo se adopta una postura que será desarrollada en la siguiente sección de análisis.

6. ANÁLISIS DE LOS CASOS

6.1. En respuesta al problema general

A partir de los casos presentados, vemos que al aplicarse judicialmente la Ley N° 24041, a quienes, habiendo sido contratados como locadores de servicios, reclamaron la desnaturalización de esta modalidad de contratación, fue posible lograr su reposición laboral y la garantía de sus derechos laborales.

6.1.1. En respuesta al problema específico 1

¿Fue posible disponer la aplicación de la Ley N° 24041 a la locadora de servicio del caso principal bajo estudio para otorgarle judicialmente su reposición laboral, aun cuando esta no tenía la condición de trabajadora del régimen laboral del D. Leg N° 276 al momento del cese?

En primer lugar, señalamos que sí fue posible. Ahora, para ello fue necesario que la locadora, en calidad de demandante iniciara un proceso judicial contra el Instituto Nacional de Oftalmología (INO) con el fin de lograr el reconocimiento de los derechos derivados de la relación laboral que sostiene sostuvo con la demandada; esto es, que se declare la existencia de un vínculo de índole laboral como resultado de la desnaturalización de la relación existente entre ambas partes y así, al cumplir los requisitos exigidos en la Ley N° 24041, se le otorgue su reposición laboral.

En el transcurso del proceso, también se obtuvo el reconocimiento de otros derechos laborales. En ambas instancias judiciales (primera y segunda instancia) se reconoció la existencia de un vínculo laboral encubierto, ordenándose con ello el pago de los beneficios sociales correspondientes por el período efectivamente laborado, bajo los lineamientos del D. Leg. N° 276. De

igual manera, se dispuso el abono de una reparación económica por el daño moral causado, la cual fue fijada en la suma de S/. 20,000.00 soles.

Respecto al estado del expediente, el cuaderno principal se encuentra suspendido, toda vez que la parte demandante interpuso un recurso de casación. Este fue ingresado con la finalidad de impugnar determinados extremos de la sentencia de vista: Improcedencia del despido nulo y del pago de remuneraciones devengadas.

No obstante, continúa vigente la medida cautelar de reposición provisional, presentada tras la notificación del fallo favorable obtenido en la primera sentencia. Medida que se tramita en el cuaderno N° 36 que obra en el expediente. En dicho cuaderno cautelar, se mantiene el requerimiento de reposición de la trabajadora. Aun así, la entidad demandada, persiste en incumplir lo ordenado en el mandato judicial, alegando como justificación la falta de presupuesto y demoras por los trámites administrativos realizados.

La parte demandante continúa realizando todas las gestiones correspondientes para asegurar la ejecución de la reposición, presentando escritos de requerimiento, absolviendo traslados y solicitando la aplicación de los apercibimientos dispuestos. Tal es así que, la entidad fue multada con una URP (Unidad de Referencia Procesal) debido a su reiterado incumplimiento; más, continúa resistiéndose a acatar lo ordenado por el magistrado.

Los representantes de la entidad, tanto el Director General del Instituto Nacional de Oftalmología (INO) como el Gerente de Personas del hospital, han afirmado estar llevando a cabo los respectivos trámites administrativos para hacer efectiva su reincorporación; sin embargo, hasta la fecha, ninguna de estas gestiones ha alcanzado el objetivo previsto.

Una de las últimas gestiones indicadas por esta parte para evitar la aplicación de la multa, fue alegar que ya había solicitado ante el MEF la asignación presupuestal para una plaza del régimen del D. Leg. N° 276. No obstante, al requerirse el expediente administrativo de dicha solicitud, se descubrió que el pedido había sido denegado por no haberse presentado todos los documentos exigidos, dejando así a la demandante en un estado de

incertidumbre sobre el cumplimiento del mandato judicial.

Con todo ello afirmamos que si bien fue posible disponer la aplicación de la Ley N° 24041 a la locadora de servicio del caso principal bajo estudio para otorgarle judicialmente su reposición laboral, aun cuando esta no tenía la condición de trabajadora del régimen laboral del D. Leg. N° 276 al momento del cese, la ejecución de este mandato sigue pendiente.

6.1.2. En respuesta al problema específico 2

A partir de los otros dos casos bajo estudio, ¿Es posible identificar un criterio jurisprudencial respecto de la aplicación de la Ley N° 24041 para locadores de servicio que al desnaturalizarse la relación con su empleador solicitaron su reposición laboral?

En el caso 2, para que el locador de servicios logre la aplicación de la Ley N° 24041 a su favor, se vio obligado a actuar en calidad de demandante e iniciar un proceso judicial contra el INEI a fin de obtener el debido reconocimiento de sus derechos laborales. Esto es, que se declare la configuración de una relación laboral como consecuencia de la desnaturalización y, al haberse acreditado el cumplimiento de los presupuesto previstos en la citada ley, se disponga su reposición en el puesto de trabajo.

Asimismo, para dar cumplimiento a la exigencia requerida en la Ley N° 27584 - Ley del Proceso Contencioso Administrativo, en relación al agotamiento de vía administrativa, el demandante inició y culminó dicho procedimiento antes de acudir ante un juez laboral. De igual manera, se vio en la necesidad de solicitar la declaración de invalidez de los actos administrativos que inicialmente rechazaron su pedido. Estas resoluciones fueron: la Resolución Jefatural 122-2022-INEI de fecha 10 de junio de 2022, la Carta 0037-2022-INEI/OTA-OEAS, la Carta N°4-2022-INEI/OTA y el Informe N° 000120-2022-INEI/OTA-OEAS.

Ahora, en la sentencia de primera instancia confirmada en segunda, se ampararon también otros derechos laborales. Esto es, se declare la configuración de la relación laboral que mantenían, así como la reposición y el pago de sus beneficios sociales. Ordenando así al INEI que emita resolución

administrativa reconociendo la declaración de estos derechos.

Sobre la ejecución de la sentencia, inicialmente se ingresó una medida cautelar dentro del proceso, la cual fue admitida mediante la Resolución N° 01 de fecha 08 de enero de 2024, en el cuaderno 33 que obra en el expediente. Empero, a la actualidad, dicha medida se encuentra archivada.

Esto, debido a que, el fallo de segunda instancia ya tenía calidad de firme y por ende, correspondía que la tramitación de la reposición no se realice a través de una cautelar, sino, que se continúe con la ejecución de lo resuelto en el expediente principal.

Finalmente, y luego de varios requerimientos realizados, recién en fecha 11 de junio de 2025, la demandada cumplió con lo ordenado emitiendo para ello, la Resolución Jefatural NO 127-2025-INEI donde se reconocía de manera declarativa lo dispuesto en sentencia y se comprometía a reponer al demandante como máximo un día después de la notificación de dicha resolución. Lo que sí se efectivizó.

Ahora, si bien es cierto, se concretó la reposición del demandante, este hecho no se ha ejecutado conforme a los términos señalados en el mandato judicial. Por ello, se ha estado solicitando de manera reiterada que se corrijan las observaciones planteadas, iniciando así un trámite adicional con la finalidad de que este pueda ser repuesto manteniendo las condiciones laborales que tenía previo al cese, es decir: perfil profesional y funcional, grupo ocupacional Profesional, nivel remunerativo SP-A, etc.

En el caso 3 para que la locadora de servicios obtenga la aplicación de la Ley N° 24041 a su favor, se vio obligada a actuar en calidad de demandante e iniciar un proceso judicial contra el Gobierno Regional de Apurímac a fin de obtener el reconocimiento de sus derechos laborales. Es decir, solicitó que se declare la configuración de una relación laboral producto de su desnaturalización y, al haberse acreditado el cumplimiento de los presupuestos previstos en la Ley N° 24041, se disponga su reposición laboral.

Asimismo, para dar cumplimiento a la exigencia requerida en la Ley N°

27584 - Ley del Proceso Contencioso Administrativo, referida al agotamiento de vía administrativa, la demandante debió iniciar y culminar un procedimiento administrativo antes de acudir ante un juez laboral. Con ellos llega a la vía judicial solicitando la nulidad de las dos resoluciones administrativas que rechazaron su pedido en procedimiento administrativo: Resolución Gerencial Regional No 725-2018-GR.APURIMAC/GG de fecha 28 de diciembre del 2018 y la Resolución Directoral No 171-2018-GR.APURIMAC/DOFRRHHE de fecha 05 de diciembre del 2018.

En este caso, la demandante también solicitó que se reconozcan otros derechos laborales, requiriendo que se ordene su incorporación en la planilla de remuneraciones CAFAE, así como el otorgamiento de todos los beneficios económicos correspondientes a dicho régimen.

Y, respectivo a la efectivización de la sentencia, es mediante la Resolución Directoral N° 139-2022-GR.APURIMAC/D.OF.RR.HHE, emitida en fecha 30 de junio del 2022, la parte demandada señaló haber cumplido con lo solicitado. Esto es, la reposición de la trabajadora y la realización de las gestiones pertinentes para ejecutar el pago de los montos adeudados. Actualmente, el expediente se encuentra en archivo definitivo, pues, al haberse concluido la ejecución de lo determinado en sentencia.

6.2. Otros aspectos de análisis

Las sentencias que se han expuesto permiten reconocer el criterio jurisprudencial adoptado por los magistrados del Poder Judicial que emitieron los fallos reconociendo la transgresión al derecho del trabajo de estos locadores (con relación desnaturalizada) y la aplicación de esta ley protectora.

Desde mi percepción, la resolución de estos casos a nivel judicial ha sido adecuada. Las sentencias emitidas lograron resolver el conflicto de intereses existente entre los locadores que afirmaban ser trabajadores despedidos de forma injustificada y las entidades públicas que negaban la determinación de alguna relación distinta al de índole civil, justificando así la terminación de sus servicios.

La idoneidad de las decisiones emitidas por el Poder Judicial tiene un fundamento en la misión y visión del Poder Judicial, que detallamos a continuación:

“1.1 MISIÓN:

“Somos un Poder del Estado autónomo e independiente con sujeción a la Constitución y a las Leyes. **Imparte el servicio de justicia a la sociedad a través de sus órganos jurisdiccionales, para resolver y/o definir conflictos e incertidumbres con relevancia jurídica, protegiendo y garantizando la vigencia de los Derechos Humanos** con la finalidad de lograr la paz social y la seguridad jurídica, como factores de desarrollo del país.

1.2 VISIÓN:

Ser un Poder del Estado Independiente en la función jurisdiccional, autónomo en lo político, económico, administrativo y disciplinario; confiable, democrático y legitimado ante el pueblo, que brinde sus servicios de manera eficiente, eficaz; moderno, predecible y desconcentrado administrativamente, **comprometido en servir a los justiciables y a la comunidad en los procesos de su competencia dentro del contexto de un Estado constitucional de derecho, orientado a consolidar la paz social.** (...)” (Poder Judicial, 2009, resaltados propios)

Se advierte entonces, que, las instancias en cuestión impartieron sus decisiones de manera adecuada e imparcial, garantizando el acceso a la justicia por medio de estos órganos y en ejercicio de su función jurisdiccional. De esta forma, resolvieron el conflicto jurídico planteado y equilibraron el interés público propio del aparato estatal con la tutela de las garantías esenciales de los servidores públicos afectados.

6.2.1. Sobre el requisito de agotamiento de la vía previa

Como se mencionó en el caso base, la parte demandada alegó que no se cumplió con el requisito exigido referente a la vía previa. Si bien el juez de segunda instancia no estableció una posición respecto de este punto; consideramos pertinente desarrollar el motivo que sustenta su desestimación.

Es un problema, en la vía judicial referente a los procesos laborales con especialidad en lo contencioso administrativo, la exigencia del agotamiento de la vía administrativa o vía previa. Esta se considera necesaria conforme a lo establecido en el II Pleno Jurisdiccional Supremo en materia laboral y previsional

(Corte Suprema de Justicia, 2014).

En este pleno se establece en el tema N° 01, específicamente en el punto 1.3, que este agotamiento será exigible en el supuesto en que se haga referencia a los trabajadores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 y trabajadores amparados bajo la Ley N° 24041, siendo este el parámetro para los trabajadores de dicho régimen.

Empero, en la práctica y de manera análoga, dicha exigencia se les requiere incluso a los locadores que piden su reconocimiento laboral y demás pretensiones amparadas en el D. Leg. N° 276, así como la protección prevista en la normativa citada.

Si bien, a través del III Pleno (Corte Suprema de Justicia, 2015), se establecieron algunas excepciones respecto de esta exigencia como requisito de acceso para la vía judicial, estas se circunscriben únicamente a los supuestos en los que se afecten derechos o garantías fundamentales, pero, sobre todo, cuando se trate de beneficios económicos de cualquier índole.

¿En qué caso, además de los expresamente predeterminados en la ley, el trabajador se encuentra exonerado de agotar la vía administrativa, para interponer la demanda contenciosa administrativa laboral?

El Pleno acordó por unanimidad:

El trabajador se encuentra exonerado de agotar la vía administrativa, para interponer la demanda contenciosa administrativa laboral, en aquellos casos en los que invoca la afectación del contenido esencial del derecho a la remuneración, ya sea que peticione el pago de la remuneración básica, la remuneración total, la remuneración permanente, las bonificaciones, las dietas, las asignaciones, las retribuciones, los estímulos, los incentivos, las compensaciones económicas y los beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento.

III Pleno jurisdiccional supremo en materia laboral y previsional (Corte Suprema de Justicia, 2015)

A través de la jurisprudencia y ante esta obstaculización de la justicia los jueces en materia laboral han establecido que, en caso se desestime lo peticionado se debe emitir dicha decisión de manera razonable y debidamente fundamentada, esto implica que exista un pronunciamiento de fondo y no como se realizaba anteriormente, esto es, proceder con el rechazo liminar de lo peticionado incluso si existiera duda sobre su exigencia, solo por no cumplir con ese requisito, esto es, el agotamiento de la vía administrativa.

Sobre el derecho de acceso a la justicia y tutela jurisdiccional, la Décima Sala Laboral, en el mencionado expediente N° 01852-2024-0-1801-JR-LA-77, también dispuso lo siguiente:

“4.9. Cabe citar además que, en reiterada jurisprudencia el Tribunal Constitucional, como es el caso de la sentencia recaída en el Expediente N° 0763-2005-PA ha discernido que, el derecho de acceso a la justicia implica la garantía de que los ciudadanos puedan acceder a los órganos jurisdiccionales para que se resuelva una situación jurídica, conflicto de derechos o presentación de reclamos en un proceso judicial. Ello no quiere decir, sin embargo, que los jueces se vean obligados a estimar las demandas que les sean presentadas, sino que se dé respuesta a las mismas, ya sea estimando o desestimando la pretensión planteada, de manera razonada y ponderada.” (PODER JUDICIAL, 2025)

De igual manera, podemos apreciar esta decisión emitida por la Décima Sala Laboral en otro caso similar emitido en el Expediente N° 09134-2021-0-1801-JR-LA-75 en fecha 23 de setiembre de 2024, en el cual dispuso:

“DÉCIMO: No obstante, a lo expuesto, siendo que la presente causa tiene incidencia sobre el contenido de un derecho laboral, el juez debe guiarse por criterio pro actione, teniendo presente la ratio de la norma y un criterio de proporcionalidad entre la entidad del defecto advertido, la misma que debe ampararse sobre todo si existe una limitación o restricción a los justiciables de acceder ante los órganos judiciales. De tal modo, por ello en el presente caso debe preferir la aplicación del derecho de acción (como derecho que comprende el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva) y el principio de favorecimiento del proceso, previsto en el inciso 3) del artículo 2° de la ley N° 27584, que señala: “(...), en caso de que el Juez tenga cualquier otra duda razonable sobre la

procedencia o no de la demanda deberá preferir darle trámite a la misma." (PODER JUDICIAL, 2024)

Ahora bien, en la actualidad existen diversos pronunciamientos del Poder Judicial emitidos por las Salas Laborales de la CSJL indicando que en los casos de despido de hecho (vía hecho), considerado como actuación material no sustentada en un acto administrativo, no es necesario la exigencia, en torno al agotamiento de esta vía anterior o previa.

Por ejemplo, la Décima Sala Laboral de la CSJL en la sentencia emitida en fecha 25 de abril de 2025 en el proceso judicial identificado con expediente N° 01852-2024-0-1801-JR-LA-77, señaló dos cuestiones. Primero, respecto del despido de hecho:

"4.8. De la lectura de esta Casación, se desprende que, el Supremo Colegiado de la Corte Suprema, concluye que considerándose que el despido sin expresión de causa constituye una vía de hecho en tanto no se encuentra sustentado en un acto administrativo, a la actuación impugnante consistente la actuación material que no se sustenta en acto administrativo, le corresponde como pretensión la declaración de contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo; como tal, **por su propia naturaleza, no le es exigible el agotamiento de la vía administrativa, pues no hay actuación administrativa impugnante en una vía de hecho.**

(...)

5.4. Por tanto, de conformidad con lo discernido por la suprema corte en la referida casación, este colegiado concluye que, resulta inexigible dicho requisito, toda vez que la reposición laboral invoca como actuación impugnante el despido producido mediante una vía de hecho, es decir, mediante una actuación material que no se sustenta en acto administrativo; criterio que ha sido plasmado en reiterados casos similares, correspondiendo revocar el auto apelado.

5.5. Consiguientemente, la resolución recurrida no ha aplicado el principio de favorecimiento del proceso que tuvo que emplear. Por tanto, ha lesionado la tutela jurisdiccional efectiva de la accionante, puesto que su decisión de declarar improcedente la demanda por falta de agotamiento de la vía administrativa le impide acceder a la tutela judicial efectiva con pronunciamiento sobre el fondo de su pretensión." (PODER JUDICIAL, 2025)

En los casos de despido, resulta inherente la necesidad de garantizar un acceso oportuno a una adecuada tutela jurisdiccional, la cual debe prevalecer incluso sobre las formalidades que pudieran limitarla. Frente a dicha situación, se han brindado alternativas legales de solución y protección para salvaguardar a la parte más vulnerable dentro de la relación laboral. Así lo indica Blancas Bustamante:

“Frente a la lesividad potencial de los poderes del empleador respecto a los derechos fundamentales del trabajador, sólo queda afirmar la plena vigencia de éstos al interior de la relación de trabajo y poner a disposición de éste los mecanismos procesales establecidos por el ordenamiento para la tutela efectiva de los mismos.” (Blancas Bustamante, 2003, 159)

Propiamente, un mecanismo orientado a la tutela efectiva es el que presentamos en este trabajo: siendo esta la Ley N° 24041. Esta ley reconoce la protección frente al despido injustificado de los servidores pertenecientes al régimen laboral del D. Leg. N° 276, a quienes, por su condición de servidores del aparato estatal, se les exige el agotamiento previo de la vía administrativa. Aun así, este criterio no constituye un parámetro u regla uniforme para los supuestos analizados a través de la presente investigación, en los cuales, el acceso a la justicia se ve con frecuencia limitado por la excesiva formalidad del requisito de agotamiento de la vía previa.

Por ello, se considera, desde este estudio, que este es un requisito innecesario para estos casos y que debe ser descartado, pues, no se adecúa al supuesto legal propiamente.

Además, una autoridad administrativa no tiene la potestad suficiente para determinar la existencia o no de una relación de trabajo. Y en los casos en los que existe un vínculo laboral, prima para la administración pública la formalidad de los contratos y de lo que la ley les establece como facultades y actividades de su competencia.

Sobre este asunto de facultades e incompetencias, por medio de la Casación N° 53949-2022, mediante el pronunciamiento de la Cuarta Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República,

en fecha 19 de mayo de 2025, se ha establecido que conforme al principio de legalidad, le corresponde al juez laboral conocer “todas las pretensiones relativas a la protección de derechos individuales, plurales o colectivos, originadas con ocasión de la prestación personal de servicios de naturaleza laboral”. Esto es, de entre sus competencias, conocer “el nacimiento, desarrollo y extinción de la prestación personal de servicios; así como a los correspondientes actos jurídicos.”² (Corte Suprema, 2025)

Del mismo modo, este máximo Tribunal reconoce a la Sunafil, como ente administrativo, que no tiene las facultades para reconocer relaciones laborales que nacen de una desnaturalización laboral. Solo pueden sancionar incumplimientos, supervisar el cumplimiento de la ley, pero no reconocer derechos laborales.

“Al ser competencia exclusiva del Juez de trabajo temas como la desnaturalización de los contratos, la competencia sancionadora del MTPE se debe ceñir a la imposición de multas consecuencia de la contratación fraudulenta, mas no propiamente a la desnaturalización del contrato. De ahí que el aludido artículo 25.5 del Decreto Supremo N.º 019-2006-TR no deba interpretarse para que la autoridad administrativa se arroge competencias que por ley han sido conferidas al Juez laboral. Y en ese sentido, aun cuando la demanda no venga planteada en tales

² El artículo 2 de la Ley N° 29497- Nueva Ley Procesal del Trabajo se dispone lo siguiente:

“Artículo 2.- Competencia por materia de los juzgados especializados de trabajo. Los juzgados especializados de trabajo conocen de los siguientes procesos:

1. En proceso ordinario laboral, todas las pretensiones relativas a la protección de derechos individuales, plurales o colectivos, originadas con ocasión de la prestación personal de servicios de naturaleza laboral, formativa o cooperativista, referidas a aspectos sustanciales o conexos, incluso previos o posteriores a la prestación efectiva de los servicios.

Se consideran incluidas en dicha competencia, sin ser exclusivas, las pretensiones relacionadas a los siguientes:

a) El nacimiento, desarrollo y extinción de la prestación personal de servicios; así como a los correspondientes actos jurídicos. (...) (Subrayados nuestros)

términos, el Juez de lo contencioso administrativo debe identificar el trasfondo del caso a efectos de no alterar su propia competencia y a la postre, afectar el principio constitucional del juez predeterminado por ley.” (Corte Suprema, 2025, Fundamento Noveno-i)

Incluso si la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL³ advierte cierta irregularidad en la contratación de un locador, solo puede limitarse a sancionar los incumplimientos, conforme la Ley de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806. Sin embargo, no puede emitir resoluciones, reconociendo la desnaturalización laboral y el subyacente vínculo laboral.

De hacerlo, se generaría una controversia que activaría mecanismos de control tanto administrativos como judiciales, los cuales, conforme al criterio de la citada casación, terminarían invalidando y por dejando sin efecto sus actuaciones y reconduciéndolas conforme a derecho.

Esto, en el marco de una autoridad cuya labor es supervisar el cumplimiento de la normativa sociolaboral; ¿Entonces, qué podría esperarse del accionar del propio empleador que como autoridad administrativa tiene que conocer las solicitudes de cierto personal que recurre solicitando el reconocimiento de su vínculo laboral encubierto? Esta situación se presenta incluso cuando determinadas autoridades judiciales exigen el agotamiento de la vía administrativa previa como requisito para acceder a la vía jurisdiccional.

Se considera en este trabajo que es un requerimiento previo innecesario, que desgasta el camino procesal en una situación fáctica y legalmente imposible de ser fructífera. No obstante, en esta investigación nuestro principal cuestionamiento es si, una vez accedida a la vía judicial, y en busca de los

³ Ley N° 29981 - Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)

“Artículo 18. Ente rector La Sunafil es la autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo a que se refiere la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo; y como ente rector de ese sistema funcional dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas en materia de su competencia que requieren de la participación de otras entidades del Estado, garantizando el funcionamiento del Sistema con la participación de los gobiernos regionales y de otras entidades del Estado según corresponda.”

derechos que debería otorgar la Ley N° 24041, esta normativa viene siendo interpretada y aplicada conforme a los fines para los que fue promulgada, o si por lo contrario viene generando otros efectos menos favorables para la parte afectada. Por este motivo se ha hecho una selección de casos tratados desde el Estudio Jurídico para el que presto servicios, y con estos pretendo dar un acercamiento a la forma en que se aplica para los locadores de servicios esta normativa.

6.2.2. ¿Reincorporados, pero aún ajenos a la carrera administrativa?

Como se señaló en el capítulo anterior, la situación expuesta en los casos analizados en este trabajo, en los que locadores de servicios fueron reconocidos judicialmente como trabajadores contratados, difieren de la situación de los servidores nombrados regulados por el D. Leg. N° 276.

La diferencia entre los trabajadores sujetos a este régimen laboral se aprecia de la siguiente forma:

“El Decreto Legislativo 276 prevé la existencia de dos (2) tipos de servidores: los nombrados y los contratados. Mientras que los primeros son servidores públicos que se encuentran comprendidos en la carrera administrativa y se sujetan íntegramente a las normas que la regulan, como son los derechos, bonificaciones y beneficios; los segundos, por el contrario, no forman parte de dicha carrera, pero sí en las disposiciones que les sea aplicable, conforme se aprecia en el artículo 2 del referido Decreto Legislativo.” (Juris.pe, s. f.)

Una de las implicancias significativas sería la incorporación a la carrera administrativa, reservado únicamente para los funcionarios nombrados pertenecientes al régimen del D. Leg. N° 276. Asimismo, se advierte una gran diferencia en la estabilidad de la relación laboral, pues, en el caso de los trabajadores contratados, estos podrían desempeñar labores permanentes o no, dependiendo de ello, la continuidad de su vínculo.

En ese contexto, se resalta la vital importancia de la Ley N° 24041 para asegurar la estabilidad laboral de los trabajadores contratados de este régimen.

Una vez vulnerado su derecho al trabajo, los servidores contratados cuya

condición ya fue reconocida, o, en su defecto, los locadores que han advertido la desnaturalización de su vínculo y han tomado la decisión de entablar un proceso judicial, deben tener en consideración si cumplen o no con los dos requisitos exigidos. El primero está vinculado al período de la prestación de servicios, el cual debe ser mayor a un año; mientras que el segundo se refiere a que las funciones realizadas sean de carácter permanente, tal como se ha desarrollado previamente.

Tabla 2. Cuadro comparativo de diferencias y similitudes entre el trabajador contratado y el trabajador nombrado sujeto al régimen laboral del D. Leg. N° 276

CUADRO EN LA SIGUIENTE HOJA

Criterio	Trabajador Nominado	Trabajador Contratado
Incorporación a la carrera administrativa	Accede a ascensos, progresión y desarrollo de carrera.	No genera línea de carrera administrativa.
Ingreso a la entidad	Mediante concurso público para el nombramiento.	Contrato administrativo sujeto a plazo determinado.
Vínculo laboral	Indeterminado	Determinado (temporal).
Estabilidad laboral	Goza de estabilidad laboral propia del servidor de carrera.	Estabilidad limitada a la vigencia del contrato, salvo excepciones.
Permanencia en el cargo	Solo cesa por causales previstas en la ley.	Culmina por vencimiento del contrato o decisión administrativa.
Relación con la plaza	Ocupa plaza orgánica permanente.	Puede ocupar plaza temporal o permanente sin estabilidad.
Derechos laborales	Acceso pleno a derechos y beneficios del régimen 276.	Derechos reconocidos únicamente durante el periodo contractual, no percibe el pago de la CTS al finalizar el vínculo.
Régimen disciplinario	Sujeto a responsabilidad administrativa.	Sujeto a responsabilidad administrativa.
Protección frente al cese	Protección contra el despido arbitrario, todo cese se realiza mediante procedimiento administrativo.	Sin estabilidad permanente, salvo casos relativos particulares.

6.2.3. Recapitulación

En los casos analizados, se verificó el cumplimiento de todos los parámetros establecidos en la sección metodológica, los cuales coadyuvaban a determinar la procedencia de la protección del derecho al trabajo mediante la aplicación de la Ley N° 24041. En ese sentido:

Se declaró la existencia del vínculo laboral tras observarse en estos casos, la presencia de los rasgos esenciales que definen un vínculo estrictamente laboral, siendo la subordinación el aspecto predominante.

Asimismo, se evaluó el cumplimiento de los requisitos para la tutela frente al despido injustificado conforme a lo previsto en la Ley N° 24041, los cuales resultan esenciales y concurrentes: i) haber prestado servicios por un periodo superior a un año, y ii) haber desempeñado funciones de carácter permanente.

Y en cada uno de los casos, se ordenó la reposición laboral del trabajador contratado bajo el marco del D. Leg. N° 276, como medida de restitución frente a la vulneración de su derecho fundamental al trabajo.

7. CONCLUSIONES

7.1. Conclusión general

La presente investigación permitió corroborar que la aplicación efectiva de la Ley N° 24041 constituye una herramienta primordial para la tutela de los derechos laborales de aquellos locadores de servicios que, pese a haber sido contratados de manera fraudulenta, lograron ser reconocidos judicialmente como trabajadores contratados dentro del régimen laboral del D. Leg. N° 276.

Este resultado demuestra que dicha normativa no solo restituye un derecho fundamental indebidamente vulnerado, esto, haciendo referencia al derecho al trabajo que fue transgredido en cada uno de los casos analizados. Sino que, también reafirma el compromiso del ordenamiento jurídico peruano con sus trabajadores y la protección de sus derechos, tal como consta en la Constitución Política de nuestro país.

Empero, persiste aún el desafío de la administración pública de enfrentar esta problemática, garantizando la correcta utilización de las modalidades de contratación y evitando así la reiteración de prácticas administrativas contrarias a la ley y lesivas de los intereses de cada uno de los servidores públicos que brindan servicios para el Estado.

De esta manera, la aplicación de la Ley N° 24041 se configura como un

eje fundamental y refuerza su función como mecanismo de tutela efectiva dentro del ámbito aplicable a dicho régimen laboral, garantizando que este se desarrolle conforme a los principios de justicia, equidad y respeto de los derechos de los servidores públicos, asegurando así su estabilidad laboral.

Antes de pasar a observar nuestras conclusiones leeremos de manera breve en qué consistían nuestras hipótesis específicas:

1, Sí era posible que el Poder Judicial aplicara la Ley N° 24041 al caso principal, reconociendo a la locadora de servicios y otorgándole la reposición laboral aun cuando al momento del despido no tenía la condición de trabajadora del D. Leg. N° 276; y 2, si en los dos casos adicionales bajo estudio, el Poder Judicial aplicó criterios similares al reconocer que tenían derecho a la tutela frente al despido injustificado conforme lo dispone la Ley N° 24041 y otorgarles la reposición laboral, consolidando así un criterio jurisprudencial.

A partir de la investigación efectuada, se determina lo siguiente:

7.2. Conclusiones Específicas

Hipótesis específica 1

“Sí fue posible, el Poder Judicial aplicó la Ley N° 24041 al caso principal, reconociendo a la locadora de servicios y otorgándole la reposición laboral aun cuando al momento del despido no tenía la condición de trabajadora del D. Leg. N° 276.”

A través del estudio del caso principal se determinó que fue posible aplicar la Ley N° 24041 a la demandante de dicho proceso, aun cuando, al iniciar el vínculo con la entidad, en la formalidad, este aparentaba ser de naturaleza estrictamente civil.

Tras verificarse en sede judicial que la relación se había desnaturalizado y, asimismo, al acreditarse el cumplimiento de los requisitos exigidos, se reconoció la tutela frente al despido arbitrario prevista en la normativa aplicable, disponiéndose su reincorporación al cargo que venía desempeñando antes de su

cese.

Hipótesis específica 2

“En los dos casos adicionales bajo estudio, el Poder Judicial aplicó criterios similares al reconocer que tenían derecho a la protección contra el despido arbitrario conforme lo dispone la Ley N° 24041 y otorgarles la reposición laboral, consolidando así un criterio jurisprudencial.”

Los dos casos adicionales analizados confirmaron la uniformidad de los criterios jurisprudenciales expuestos referentes a la aplicación de la Ley N° 24041. Esto se vio reflejado en las sentencias de vista emitidas como pronunciamiento definitivo por las diversas Salas Laborales, aun cuando pertenecían a diferentes distritos judiciales de la Corte Superior de Justicia del Poder Judicial.

Cada grupo de magistrados realizó un análisis exhaustivo del carácter de las labores desempeñadas por cada accionante y del periodo en que prestaron sus servicios de forma personal, verificando con ello el cumplimiento de los requisitos exigidos. Posteriormente, dispusieron la implementación de la Ley N° 24041, con la finalidad de garantizar la restitución del derecho vulnerado y ordenar la reposición laboral en el mismo puesto que ocupaba el demandante antes de su desvinculación irregular.

8. RECOMENDACIONES

Tal como se evidenció en el capítulo 4 de la presente investigación, en el escenario actual se aprecia que la organización estatal continúa haciendo uso indebido de diversas modalidades contractuales. Esta situación no solo se refleja en la utilización fraudulenta de los contratos CAS, como lo destacan Pickman y Bedoya en el año 2022, sino también en el análisis de las distintas sentencias citadas a lo largo del presente trabajo.

De forma similar, así como en 1984 se creó la Ley N° 24041 para los trabajadores contratados del régimen del Decreto Legislativo N° 276, con el objetivo de asegurar su protección frente al despido arbitrario, puede observarse que, más de treinta años después, en 2021 se promulga la Ley N° 31131 con un

propósito semejante. Solo que esta vez, la norma estuvo orientada a los servidores públicos sujetos al régimen del D. Leg. N° 1057, conocidos como trabajadores CAS.

Esto denota que, aun con el paso del tiempo, no se ha podido consolidar, a través de un único cuerpo normativo inicial, una base sólida que sirva como protección para estos servidores. Así pues, es posible apreciar que, hasta la actualidad, el aparato estatal no ha cumplido debidamente su deber constitucional como empleador, deber que se encuentra consagrado en la Constitución Política del Perú. La cual indica que el trabajo es objeto de protección prioritaria para el Estado.

En tal sentido, el Estado peruano no solo está obligado, al igual que cualquier empleador al cumplimiento de la normativa laboral; sino que además también tiene un deber reforzado de garantizar la protección de los derechos fundamentales de sus trabajadores, quienes son servidores públicos que realizan sus labores al servicio de la ciudadanía.

Una institución que se ha pronunciado al respecto en defensa de locadores que mantienen relaciones desnaturalizadas es la Asociación Nacional de Periodistas (ANP). Esta ha expresado de manera categórica su rechazo a los despidos masivos que ocurrieron en el año 2023. (La República, 2023)

Mediante un comunicado, expresó su solidaridad con las personas afectadas y resaltó que dichos despidos implicaban una vulneración de sus derechos laborales, al haberse dado por terminadas relaciones laborales en las que resulta aplicable el principio de primacía de la realidad. De manera adicional, añadió que tales hechos constituían una afectación a las libertades informativas, dado que los afectados pertenecían al Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú (en adelante, el IRTP).

Resulta relevante señalar que esta entidad pública (el IRTP) se rige predominantemente por el Decreto Legislativo N° 728. Ello pone de manifiesto, de manera reiterada, la vulneración sistemática del derecho al trabajo, práctica que no distingue entre los distintos regímenes laborales y que se ha normalizado

en la dinámica cotidiana de la Administración del Estado.

Se plantea, frente a esta situación, especialmente la que constituye el eje central de la presente investigación, la necesidad de que el Estado, a través de SERVIR, establezca lineamientos específicos de cumplimiento obligatorio para todas las entidades públicas, incluida la propia institución, al momento de realizar cualquier tipo de contratación de personal. Ello con el fin de que, en los procesos de contratación, ya sean de carácter civil o laboral, se tomen en consideración, conforme a los instrumentos vigentes de administración del personal, las funciones y el perfil ocupacional correspondiente a cada puesto.

En ese sentido, se propone que se limite de manera adecuada el uso de las figuras jurídicas disponibles, de modo que únicamente se generen contrataciones, esto es, se celebren contratos laborales respecto de puestos cuya naturaleza implique una relación de subordinación inherente, y que los contratos de locación de servicios se apliquen exclusivamente a aquellos supuestos que no presenten dicha característica. En consecuencia, no corresponde que los trabajadores se vinculen con la entidad mediante la locación de servicios, al tratarse de una figura de naturaleza civil que supone independencia y autonomía en su ejecución.

La contratación inadecuada, como se ha evidenciado en los casos analizados a lo largo del presente trabajo, constituye una práctica irregular que se ha venido normalizando en el Estado peruano, motivada por los aparentes beneficios de una contratación más rápida y de menor costo, en la que el locador no percibe los beneficios económicos que sí corresponden a un trabajador bajo relación laboral.

Este tipo de contratación bajo un formato ficticio es el inicio del problema en cada uno de los casos estudiados. Pues se trataba de “locadores” que, pese a realizar funciones conforme la condición de trabajadores, no eran reconocidos como tales y, por ende, no tenían estabilidad laboral alguna. Lo que los hacía susceptibles a que las entidades decidieran unilateralmente dar por terminada la relación que los vinculaba, ignorando su legítima condición y sin necesidad de seguir el procedimiento legalmente previsto para un despido.

Y cabe resaltar que la Ley N° 24041 nació con la finalidad de equiparar esta brecha de desigualdad advertida en el ámbito laboral de los trabajadores contratados bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, pues con esta normativa procuró proteger a estos servidores frente a un eventual despido arbitrario.

Finalmente, a modo de reflexión, se trae a colación que el Estado es la entidad establecida como garante de diversas prerrogativas constitucionales, como lo es el derecho al trabajo. Sin embargo, si en su papel de empleador no salvaguarda los intereses de sus propios servidores, ¿cómo podría garantizar este derecho y otros de los miles de personas ajenas a la administración pública?

Recordemos que hay una razón de fondo por la que el aparato estatal debe actuar con pulcritud y ejemplo para sostener el Estado de Derecho conforme está habilitado y asignado a cumplir. Al demostrar en primer lugar en los espacios en los que sostiene una administración directa: en las instituciones públicas, puede entonces también sostenerse como una entidad funcional, meritocrática, con movimiento y en sostenimiento cabal hacia el resto de la ciudadanía.

Es en realidad en este espacio en el que tiene la tarea inicial: el comenzar por sí mismo. Esto implica que es mediante sus propias instituciones que debe cumplir con el rol que justifica su existencia, esto es, garantizar el bienestar general. Principio reconocido en el artículo N° 44 de la Carta Magna del Perú, en el que se establece como deber primordial del Estado:

“[D]efender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.” (Congreso Constituyente Democrático del Perú, 1993)

En este marco, el deber del Estado se sustenta en la obligación de promover el bienestar general de la población, garantizando el interés común y la vigencia efectiva de nuestros derechos fundamentales. Entre estos, el primer derecho que se reconoce es el derecho al trabajo, del cual se derivan otros

derechos fundamentales como el derecho a percibir una alimentación adecuada, a contar con una vivienda digna, al libre desarrollo de la personalidad, a la integridad física y mental, a la salud y a la vida.

Por estas interconexiones entre Estado y ciudadanos, y entre los derechos fundamentales en cuestión, es que se invita a considerar la trascendencia de la lectura del presente trabajo, en el que además de resaltar las fracturas en la relación entre el deber ser y la realidad de los servidores en el aparato público; resalto también el esfuerzo que, en otra arista, el Poder Judicial, se presenta, a la busca de soluciones y reinterpretaciones para hacer prevalecer el valor justicia.

9. RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS:

- Avalos, B. (2017, 06 15). *La desnaturalización de la locación de servicios: alcances y efectos*. Enfoque Derecho. Retrieved 10 11, 2025, from <https://enfoquederecho.com/la-desnaturalizacion-de-la-locacion-de-servicios-alcances-y-efectos/>
- Blancas Bustamante, C. (2003). La protección contra el despido lesivo de derechos fundamentales en la jurisdicción constitucional. *Derecho & Sociedad*, (21), 154-171. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17366>
- Congreso Constituyente Democrático del Perú. (1993, 12 29). *Constitución Política del Perú*. Constitución Política del Perú. Retrieved 03 02, 2026, from <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682678>
- Corte Suprema. (2015, 04 21). *Casación 6733-2013 Lima*. Retrieved 3 3, 2026, from <https://pt.scribd.com/document/662213133/significado-de-causar-estado>
- Corte Suprema. (2025, 05 19). *CASACIÓN N.º 53949-2022*. LP Derecho. Retrieved 2025, from <https://lpderecho.pe/competencia-para-desnaturalizar-contratos-es-exclusiva-del-juez-de-trabajo-el-mtpe-solo-sanciona-la-contratacion-fraudulenta-casacion-53949-2022-tumbes/>
- De Lama Laura, M. G. (2012, 06). Determinación del vínculo laboral: casos especiales de contratación fraudulenta de locación de servicios y utilización de la figura cuarta-quinta. *GACETA JURÍDICA CONTADORES & EMPRESAS*, (184), 7-10.
- Herández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014).

Metodología de la investigación (P. Baptista Lucio, Ed.; 6° ed.). McGraw-Hill Education.

Juris.pe. (s. f., s. f. s. f.). *¿Cuál es la diferencia entre servidor nombrado y servidor contratado?* Todo sobre el régimen laboral del Decreto Legislativo 276 (ley de carrera administrativa). Retrieved 02 25, 2026, from <https://juris.pe/blog/regimen-laboral-decreto-legislativo-276-carrera-administrativa/>

La República. (2023, 06 29). Kristell Costilla. *ANP tras despidos en TV Perú: "Viola derechos laborales y constituye ataque a libertades informativas"*. <https://larepublica.pe/politica/actualidad/2023/06/29/anp-tras-despidos-en-tv-peru-viola-derechos-laborales-y-constituye-ataque-a-libertades-informativas-irtp-ninoska-chandia-2227751>

La República. (2020, 21 de julio). *MEF: más de 36,5 mil millones de soles son por demandas de deudas laborales*. La República. Disponible el 9-8-2025 en: <https://larepublica.pe/economia/2020/07/21/mef-mas-de-365-mil-millones-de-soles-son-por-demandas-de-deudas-laborales>.

Mayor Sánchez, J. L. (2012, 06 01). El Proceso Contencioso Administrativo Laboral. *Círculo de Derecho Administrativo*, (11), 245–253. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13557>

MEF: Contingencias judiciales y sentencias contra el el Estado suman más de 36,5 mil millones de soles. (2020, 07 21). *La República*. <https://larepublica.pe/economia/2020/07/21/mef-mas-de-365-mil-millones-de-soles-son-por-demandas-de-deudas-laborales>

MTPE. (2025, Setiembre). *Infografía N° 1. Contrato de trabajo* [Empleabilidad:

Todo lo que debes saber de tu relación laboral Sesión 1: Contrato de trabajo (Contenido y características)].

PERÚ. (1984, 07 24). *Código Civil Peruano* (Diario El Peruano ed.) [Decreto Legislativo 295]. Perú.

PERÚ. (2021, 03 09). *Ley N° 31131 [LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS REGÍMENES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO]*. Diario El Peruano.

PERÚ. (1984). *Decreto Legislativo N.º 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público*. Diario Oficial *El Peruano*, 24 de marzo de 1984.

PERÚ. (1984). *Ley N.º 24041, que otorga derechos a los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente*. Diario Oficial *El Peruano*, 5 de enero de 1984. Recuperado de <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/24041.pdf>

PERÚ. (2021). *Ley N.º 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público*. Diario Oficial *El Peruano*, 9 de marzo de 2021.

Pickmans G. & Bedoya R. (2022). "Los Contratos Administrativos de Servicio (CAS) y el Cese Irregular de Trabajadores en la Municipalidad Distrital de Manantay", tesis para la obtención del grado de Contador Público por la Universidad Nacional de Ucayali. Disponible el 9-8-2025 en: <<https://hdl.handle.net/20.500.14621/5580> >.

PODER JUDICIAL DEL PERÚ. (2009, s. f. s. f.). *Conócenos/Misión y Visión*. Poder Judicial Portal Web. Retrieved 03 02, 2026, from https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/Corte+Superior+Huaura+PJ/s_c

orte_superior_huaura/as_Conocenos/#:~:text=Imparte%20el%20servicio%20de%20justicia,seguridad%20jur%C3%ADdica%2C%20como%20factores%20de

PODER JUDICIAL DEL PERÚ. (2024). Lara Goicochea, J. vs. Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (Exp. N° 09134-2021-0-1801-JR-LA-75). Décima Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima.

PODER JUDICIAL DEL PERÚ. (2023). P. P. W. vs. Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (Exp. N° 16000-2022-0-1801-JR-LA-25). Décimo Sexto Juzgado de trabajo transitorio con subespecialidad procesos contenciosos de la Corte Superior de Justicia de Lima.

PODER JUDICIAL DEL PERÚ. (2024). P. P. W. vs. Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (Exp. N° 16000-2022-0-1801-JR-LA-25). Quinta Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima.

PODER JUDICIAL DEL PERÚ. (2014). *II Pleno Jurisdiccional Supremo en materia laboral y previsional: Tema 01, subpunto 1.1*. Corte Suprema de Justicia de la República, realizado en Lima, 8 y 9 de mayo de 2014.

PODER JUDICIAL DEL PERÚ. (2015). *III Pleno Jurisdiccional Supremo en materia laboral y previsional: Tema 02*. Corte Suprema de Justicia de la República, realizado en Lima, 22 y 30 de junio de 2015.

PODER JUDICIAL DEL PERÚ. (2023). P. U. K. A. N. vs. Instituto Nacional de Oftalmología – INO – Dr. Francisco Contreras Campos (Exp. N° 13235-2022-0-1801-JR-LA-75). Segundo Juzgado de Trabajo Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Lima.

PODER JUDICIAL DEL PERÚ. (2024). P. U. K. A. N. vs. Instituto Nacional de Oftalmología – INO – Dr. Francisco Contreras Campos (Exp. N° 13235-

2022-0-1801-JR-LA-75). Décima Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima.

PODER JUDICIAL DEL PERÚ. (2020). R. B. S. V. vs. Gobierno Regional de Apurímac (Exp. N° 01555-2018-0-0301-JR-CI-01). Primer Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Apurímac.

PODER JUDICIAL DEL PERÚ. (2021). R. B. S. V. vs. Gobierno Regional de Apurímac (Exp. N° 01555-2018-0-0301-JR-CI-01). Sala Civil Central de la Corte Superior de Justicia de Apurímac.

PODER JUDICIAL DEL PERÚ. (2021). Zavaleta Villanueva, R. M. vs. Programa Nacional de Centros Juveniles (Exp. N° 01852-2024-0-1801-JR-LA-77). Décima Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima.

Toyama, J. (2010). Reflexiones sobre los sujetos de la relación laboral. *IUS ET VERITAS*, 40, 140-158. Retrieved 02 19, 2026, from <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12146/12711>

Tribunal Constitucional. (2002, 07 11). *SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EXP. N.° 1124-2001-AA/TC*. Tribunal Constitucional Portal Web. Retrieved 03 02, 2026, from <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/01124-2001-AA.html>

Tribunal Constitucional. (2024, 09 30). *SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EXP. N.° 02453-2023-PA/TC*. Retrieved 02 19, 2026, from <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/02453-2023-AA.pdf>