



Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Escuela Profesional de Derecho y Ciencias Políticas

**Determinación de la responsabilidad administrativa disciplinaria por
disponer contrataciones indebidas al obrero municipal para garantizar sus
derechos laborales (Huacho 2022)**

Tesis

Para optar el Título Profesional de Abogado

Autoras

Tatiana Maribel Ponce Zamudio

Alexandra Miluska Romero Castillo

Asesor

Mtro. Miguel Hernán Yengle Ruiz

Huacho - Perú

2024



Reconocimiento - No Comercial – Sin Derivadas - Sin restricciones adicionales

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

Reconocimiento: Debe otorgar el crédito correspondiente, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se realizaron cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de ninguna manera que sugiera que el licenciante lo respalda a usted o su uso. **No Comercial:** No puede utilizar el material con fines comerciales. **Sin Derivadas:** Si remezcla, transforma o construye sobre el material, no puede distribuir el material modificado. **Sin restricciones adicionales:** No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros de hacer cualquier cosa que permita la licencia.



UNIVERSIDAD NACIONAL
JOSÉ FAUSTINO SÁNCHEZ CARRIÓN

(Resolución de Consejo Directivo Nro. 012-2020-SUNEDU/CD de fecha 27/01/2020)

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Escuela Profesional de Derecho y Ciencias Políticas

METADATOS

DATOS DEL AUTOR (ES)		
NOMBRES Y APELLIDOS	DNI	FECHA DE SUSTENTACIÓN
Ponce Zamudio, Tatiana Maribel	72471222	02/08/2024
Romero Castillo, Alexandra Miluska	72219709	02/08/2024
DATOS DEL ASESOR		
NOMBRES Y APELLIDOS	DNI	CÓDIGO ORCID
Miguel Hernan, Yengle Ruiz	18073658	0000-0002-7148-4677
DATOS DE LOS MIEMBROS DEL JURADO - PREGRADO		
NOMBRES Y APELLIDOS	DNI	CÓDIGO ORCID
Juarez Martinez, Juan Miguel	17754186	0000-0001-8959-1270
Yong Becaj, Liubisa Jazminka	15761281	0000-0002-5031-8346
Rojas Paico, Vicente David	15592667	0009-0006-8269-0480

Determinación de la responsabilidad administrativa disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal para garantizar sus derechos laborales (Huacho 2022)

INFORME DE ORIGINALIDAD



FUENTES PRIMARIAS

1	repositorio.unjfsc.edu.pe Fuente de Internet	5%
2	hdl.handle.net Fuente de Internet	4%
3	cdn.www.gob.pe Fuente de Internet	1%
4	repositorio.autonoma.edu.pe Fuente de Internet	1%
5	repositorio.ucv.edu.pe Fuente de Internet	1%
6	s3.amazonaws.com Fuente de Internet	<1%
7	Submitted to Universidad Cesar Vallejo Trabajo del estudiante	<1%
8	Submitted to Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga	<1%

DEDICATORIA

A mi papá la estrella más bonita del cielo.

A mi mamá por ser la luz de mi vida.

Tatiana Maribel Ponce Zamudio

A mis ángeles Daniel e Imelda.

A mi guardián, José

A mi madre Eva, el faro de mi vida.

Alexandra Miluska Romero Castillo

AGRADECIMIENTO

A nuestros padres por brindarnos su apoyo incondicional en este largo camino. Y a nuestro asesor de tesis y profesores de la Facultad, quienes con su conocimiento nos orientaron en la realización del presente trabajo.

RESUMEN

En referencia al tema tratado en esta tarea, se trabaja como primordial intención, mostrar la determinación de responsabilidad administrativa disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal para garantizar sus derechos laborales en Huacho, desarrollado el 2022. En lo que respecta a la parte de la **metodología**, es de forma aplicada y descriptiva-explicativa. Con el objetivo de concretizar la tarea, se realizó y tomó una muestra que comprende a 326 partícipes, utilizando la encuesta como utensilio principal, lo que arrojó que el 80,6% coincide en que la determinación de responsabilidad administrativa disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal garantiza sus derechos laborales. Por último, se llegó a la **conclusión** que queda demostrado que al determinar el grado de responsabilidad administrativa disciplinaria que tiene los servidores o funcionarios que realizan contrataciones indebidas (locación de servicios) a obreros municipales, y posteriormente se les imponga una sanción, servirá para garantizar los derechos laborales que le son inherentes.

Palabras clave: **determinación, responsabilidad, administrativa, contrataciones, indebidas, obrero, municipal.**

ABSTRACT

Regarding the topic addressed in this investigative work, the **main purpose** is to expose the determination of disciplinary administrative responsibility for arranging improper hiring of municipal workers to guarantee their labor rights in the city of Huacho during the year 2022. In reference to the section Its **methodology** is applied and explanatory in nature. To carry out this study, a sample involving 326 participants was implemented, using the survey as an essential tool, which **resulted** in 80,6% agreeing that the determination of disciplinary administrative responsibility for arranging improper hiring of workers municipal guarantees your labor rights. Finally, the **conclusion** was reached that it is demonstrated that by determining the degree of disciplinary administrative responsibility of the servants or officials who carry out improper hiring (location of services) to municipal workers, and subsequently imposing a sanction on them, it will serve to guarantee the labor rights that are inherent to it.

Keywords: determination, responsibility, administrative, hiring, improper, worker, municipal.

INTRODUCCIÓN

El Estado es un mal administrador, es una frase recurrente en diferentes foros de gestión pública y conversaciones nacionales, que lastimosamente cobra sentido cuando se realiza un análisis minucioso sobre cada servicio que brinda o cada recurso que administra, sin embargo, el Estado solo es un ente ficticio, que alude a una manera de organización social, realmente son los gobiernos quienes ejercen su administración. Como es de conocimiento uno de los servicios que brindan las municipalidades son la limpieza pública, por mencionar, conforme lo señalado por su Ley Orgánica de Municipalidades; asimismo los trabajadores encargados de ejecutar estos servicios son considerados obreros, puesto que en su labor predomina la actividad física, por lo que, según la referida Ley Orgánica, pertenecen al régimen privado.

Desafortunadamente, en la realidad observamos que las entidades ediles, a través de sus funcionarios y/o servidores, realizan trato de obreros usando la figura civil de la locación de servicios, esto mayormente, por aspectos presupuestarios, puesto que al ser locadores no les correspondería ningún beneficio laboral y mucho menos el acceso al sistema previsional; frente a esta situación descrita, es evidente el escenario que afrontan los gobiernos locales, esto es, las constantes demandas de desnaturalización de contratos, y que en su mayoría ganan los trabajadores (con justa razón) al aplicarse el principio de primacía de la realidad y evidenciar los rasgos de laboralidad que presentan sus contratos civiles.

Ante esta situación, diversos trabajos de investigación, doctrinarios y jurisprudencia relativa a la materia expresaron la preocupación por el exagerado número de demandas presentadas por los trabajadores, es por ello, que proponen un proceso disciplinario a aquellos servidores y/o funcionarios que autoricen o intervengan en la celebración de estos contratos de locación. En función a ello, realizamos el presente proyecto de investigación, puesto que buscamos evaluar si es posible identificar la responsabilidad administrativa disciplinaria de los

servidores públicos que se encargan de gestionar estos contratos, respetando los principios que conlleva un procedimiento administrativo disciplinario, lo que nos lleva a que reflexionamos que esto generaría indirectamente la protección de los obreros municipales respecto de sus derechos del trabajo.

El presente encargo investigativo se desplegará en 6 capítulos, tales como, parte I donde se desarrolla el planteamiento del problema, en el capítulo II abordara los antecedentes nacionales e internacionales, Capítulo III se desarrollará la metodología e instrumentos utilizados, en el capítulo IV, se desarrollará las estadísticas conforme a los resultados recabados, en el acápite V se desarrollará la discusión, las conclusiones y recomendaciones y en el capítulo VI se desarrollará la bibliografía utilizada.

INDICE

PORTADA.....	i
METADATOS.....	iii
INDICE.....	xi
CAPÍTULO I	14
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	14
1.1. Realidad problemática	14
1.2. Formulación del problema.....	17
1.2.1. Problema General:	17
1.2.2. Problemas específicos:.....	17
1.3. Objetivos de la investigación.....	18
1.3.1. Objetivo general:	18
1.3.2. Objetivos específicos	18
1.4. Justificación de la investigación	19
1.5. Delimitaciones del estudio.....	20
1.5.1. Temática:	20
1.5.2. Espacial:.....	21
1.5.3. Temporal:.....	21
1.5.4. Poblacional:	21
1.6. Viabilidad del estudio:	21
CAPÍTULO II.....	22
MARCO TEÓRICO.....	22
2.1. Antecedentes.....	22
2.1.1. Investigaciones Internacionales	22
2.1.2. Investigaciones Nacionales.....	25
2.2. Bases teóricas.....	28
2.2.1. Sobre la Responsabilidad Administrativa Disciplinaria	28
2.2.2. Sobre el régimen del obrero municipal.....	49
2.3. Bases filosóficas:	51
2.4. Términos básicos:	51
2.5. Hipótesis:	53
2.5.1. Hipótesis general:	53
2.5.2. Hipótesis específica:	53

2.6.	Operacionalización de variables:	53
CAPÍTULO III.....		55
METODOLOGÍA.....		55
3.1.	Diseño	55
3.1.1.	Forma.....	55
3.1.2.	Tipo.....	55
3.1.3.	Enfoque.....	55
3.1.4.	Esquema.....	55
3.1.5.	Estilo de investigación.....	56
3.2.	Población y muestra.....	56
3.2.1.	Población	56
3.2.2.	Muestra	56
3.3.	Técnicas de recolección de datos.....	57
3.3.1.	Técnicas	57
3.3.2.	Descripción de los instrumentos.....	57
3.4.	Técnicas para el procesamiento de información.....	57
3.4.1.	Recolección de datos	58
3.4.2.	Codificación.....	58
3.4.3.	Tabulación	58
3.4.4.	Registro de datos.....	59
3.4.5.	Presentación de datos.....	59
CAPÍTULO IV:		60
RESULTADOS.....		60
4.1.	Análisis.	60
4.2.	Contrastación de hipótesis.	74
CAPITULO V.....		77
DISCUSIÓN DE RESULTADOS		77
5.1.	Discusión.....	77
CAPITULO VI.....		79
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		79
6.1.	Conclusiones	79
6.2.	Recomendaciones	80
CAPITULO VII.		82
REFERENCIAS.....		82

7.1. Fuentes Bibliográficas	82
7.2. Fuentes Electrónicas.	82
ANEXOS	85
Anexo 1. Instrumento de recolección de datos	85
Anexo 2. Matriz de consistencia.....	88
Anexo 3. Resultados Google Forms	89

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Realidad problemática

Es un hecho que la Administración Pública de diversos países viene encubriendo verdaderas relaciones laborales a través de distintas modalidades de contratación, en razón a la reducción de costos que implica contar con un trabajador en planilla; sobre ello, la Organización Internacional de Trabajo (OIT) como ente rector del desarrollo de las normas internacionales de trabajo, ha regulado ampliamente los deberes y derechos laborales aplicables al sector público y el sector privado, estando plasmado uno de ellos dentro del Convenio No 111, denominado “Convenio sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación”, que prohíbe la discriminación en las condiciones de trabajo, partiendo desde la concepción de igualdad, garantizando así el principio de igualdad en las relaciones laborales, siendo aquél uno de los principios que servirá para tutelar los derechos de los obreros municipales.

A nivel Latinoamericano el panorama no dista a lo que sucede en nuestro país, como nos exponen Neira y Rojas (2015) en el caso de Chile donde se presenta la sobreutilización de la figura del contrato por honorarios en la Administración Municipal, vulnerando todo tipo de derechos laborales individuales como colectivos que poseen los trabajadores bajo subordinación (pág. 248).

Por su parte, SERVIR, ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, a través del informe titulado “El reto de la formalidad en el sector público peruano”, nos muestra cifras estadísticas referidas a la informalidad laboral que atraviesa este sector, siendo 170 mil personas naturales contratadas mediante locación, evidenciándose un mayor porcentaje en las Municipalidades (26%), seguido del Gobierno Nacional (13%) y de los Gobiernos Regionales (6%). Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR, 2017).

Dicho esto, un problema constante que arrastra el sector público desde hace décadas, es la deficiencia en la gestión de contratación de personal, siendo un claro ejemplo de ello, las locaciones de servicios, mismas que se ven desnaturalizadas (declaradas en sede judicial) y que acarrearán el pago de beneficios sociales que debieron haber percibido los trabajadores durante la relación laboral que se vio encubierta, así como la reposición a su centro de trabajo, lo último para los casos en las que se presenta el despido arbitrario.

Lo anterior, aplicado en el escenario de los locadores contratados para realizar labores de limpieza pública en los gobiernos locales, conlleva a determinar que dichos contratos civiles son en realidad laborales, más aún si la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 señala que a los obreros les corresponde el régimen privado; en ese sentido, resulta razonable que el trabajador al ver vulnerados sus derechos laborales, se apersona ante el Poder Judicial en búsqueda de tutela jurisdiccional, puesto que resulta claramente discriminador que a pesar de trabajar la jornada diaria completa y realizar las mismas funciones que otros trabajadores que si cuentan con un contrato de trabajo, no se le otorguen los beneficios laborales y sobre todo, a nuestro parecer, el acceso al sistema previsional y la adecuada protección contra accidentes laborales, como lo estipula la ley.

Dicha situación nos invita a reflexionar sobre un primer punto, ¿Cómo se puede cesar tal afectación a los derechos laborales? e incluso, desde una perspectiva orientada a la protección del adecuado uso de los recursos del estado, ¿Cómo mitigar el uso reiterado de las locaciones de servicios para la contratación de obreros por parte de los Gobiernos Locales?; para dichas preguntas advertimos como una alternativa válida, la aplicación del procedimiento administrativo disciplinario a aquellos servidores que se ven involucrados en la contratación del mencionado personal, lo planteado anteriormente funciona debido al poder punitivo que tiene el Estado para imponer sanciones en aquellos trabajadores que hayan incurrido en faltas, contenidas –para el presente estudio- en la Ley de Servicio Civil.

Dicha propuesta, encuentra como uno de sus sustentos, lo establecido por el precedente Huatuco, ya que en sus fundamentos 19 y 20, mencionan que los funcionarios y servidores encargados de la contratación del personal, deben cumplir con todas las formalidades que dicta la ley aplicable a la materia, caso contrario se deberá imponer la sanción correspondiente, añadiendo que para determinar a los responsables, se deberá tener en cuenta el MOF, ROF, reglamento interno y otros documentos normativos que posea cada entidad, esto bajo el marco del procedimiento administrativo disciplinario. (Fundamento 20)

Conforme a esta sentencia, el Tribunal Constitucional advierte que, al existir un gran número de demandas de desnaturalización de locación de servicios, las entidades deberán aplicar las sanciones correspondientes a aquellos servidores o funcionarios que incumplen con las formalidades de contratación; esto en base al ius puniendi que detenta el Estado, traducida a lo que jurídicamente denominamos “potestad sancionadora” misma que se fracciona en dos grandes manifestaciones, la potestad sancionadora penal y la potestad sancionadora administrativa; consecuentemente, en nuestra investigación pondremos énfasis a la segunda manifestación sancionadora a través del denominado Procedimiento Administrativo Disciplinario (en adelante PAD), ya que las entidades públicas en su rol de empleador tienen el poder de disciplinar a sus trabajadores (servidores y funcionarios públicos) cuando incurran en infracciones y, de corresponder, proceder a imponerles una sanción en concordancia con la Ley del Servicio Civil.

Esto conlleva a establecer que una de las principales causas que genera los incrementos de demandas y reposiciones contra la entidad edil de nuestro distrito, es el resultado de una deficiente gestión al momento de realizar o autorizar las contrataciones mediante la modalidad de locación, vulnerando el régimen dispuesto a los obreros por norma, evitando así el acceso a sus beneficios laborales. Por otra parte, comprendemos que la finalidad del PAD es la protección del correcto funcionamiento de la entidad, sin embargo creemos que la aplicación

de la misma para el caso de las contrataciones al margen de la ley hacia los obreros municipales, genera un efecto indirecto en la tutela de sus derechos laborales; por ello, la presente investigación buscará determinar la responsabilidad en las que hayan incurrido los servidores públicos con base en la Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil y demás normativa aplicable, de este modo se busca garantizar la protección de los derechos laborales mediante la realización de una debida contratación respetando su régimen laboral establecido por norma.

Cabe agregar que el problema en la gestión de las locaciones para el caso de los trabajadores que realizan servicios de limpieza y recojo de residuos sólidos, puede ser evaluado en sus distintas fases, tales como su origen, el aspecto presupuestario y cuando finalmente se desnaturalizan estos contratos; dicho esto, la investigación se enfocará en este último estadio, ya que de mantenerse esta situación irregular, podemos anticipar que se seguirá utilizando desmesuradamente esta figura de locación que generará perjuicios a los trabajadores e incluso al propio gobierno local, creándose así un círculo vicioso.

1.2. Formulación del problema

1.2.1. Problema General:

¿De qué manera la determinación de responsabilidad administrativa disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal garantiza sus derechos laborales? (Huacho, 2022).

1.2.2. Problemas específicos:

- ¿De qué manera la instauración del procedimiento administrativo disciplinario al servidor que realiza contrataciones indebidas al obrero municipal, permitirá garantizar la protección de sus derechos laborales?

- ¿Cómo la adecuada identificación de la falta que se le atribuye al servidor que dispone contrataciones indebidas al obrero municipal, permite garantizar el cumplimiento de las obligaciones del empleador?
- ¿De qué manera la imposición de sanción disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal servirá para garantizar sus derechos laborales? (Huacho, 2022).

1.3. Objetivos de la investigación

1.3.1. Objetivo general:

Establecer que la responsabilidad administrativa disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal garantiza sus derechos laborales (Huacho, 2022).

1.3.2. Objetivos específicos

- Determinar la manera en que la instauración del procedimiento administrativo disciplinario al servidor que realiza contrataciones indebidas al obrero municipal, permitirá garantizar la protección de sus derechos laborales.
- Determinar de que manera la adecuada identificación de la falta que se le atribuye al servidor que dispone contrataciones indebidas al obrero municipal, permite garantizar el cumplimiento de las obligaciones del empleador.
- Determinar la manera en que la imposición de sanción disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal servirá para garantizar sus derechos laborales (Huacho, 2022).

1.4. Justificación de la investigación

El trabajo es relevante porque se enfoca en garantizar la protección de los derechos de los trabajadores obreros municipales contratados mediante locaciones de servicios, encontrándose tales contratos al margen del régimen laboral al cual pertenecen de acuerdo a ley y como consecuencia de ello son privados de los beneficios laborales que le son inherentes, esto es a raíz de una labor deficiente en la gestión de la contratación del personal.

La investigación buscó determinar la atribución de responsabilidad administrativa disciplinaria, mediante la apertura del PAD a los servidores que cometan faltas cuando celebran contratos de locación con los obreros, siendo así que la finalidad de la investigación es delimitar fundamentos jurídicos que sustenten dicha posición.

Por otro lado, es conveniente emprender este estudio por abordar un problema urgente que no solo está presente en la entidad edil de estudio, sino que la padecen diversos Gobiernos Locales del país, lo afirmado anteriormente encuentra sustento en diversos proyectos de investigación, Jurisprudencias y Sentencias del Tribunal Constitucional que son una clara evidencia de la problemática referente a la contratación de los obreros municipales, denotando que lo establecido en la Ley es muy distante a lo aplicado en la realidad y debido a ello se tiene como consecuencia las contrataciones fraudulentas, las vulneraciones masivas de los derechos laborales y el gran número de demandas que afrontan las entidades del Estado.

La presente investigación tuvo su razón de ser en justificar el aporte teórico hacia el estudio de la Ley de Servicio Civil, específicamente al determinar la responsabilidad administrativa del servidor civil que comete una falta al momento de realizar contratos de locación con los obreros que tienen de manera expresa un régimen laboral establecido. Asimismo, tal aporte encuentra respaldo en jurisprudencias y en la aplicación de precedentes vinculantes emitidos por SERVIR, así como de informes técnicos, ya que el invocar una falta

por sí sola, vulnera el principio del debido procedimiento, específicamente la debida motivación, por lo tanto, de acuerdo al problema descrito, se deberá realizar la subsunción del hecho cometido por el presunto infractor.

La justificación práctica radicó en la protección de los derechos laborales de los obreros municipales, quienes serán los principales beneficiados respecto de las conclusiones a las que arribe nuestra investigación, generando además una alternativa de solución para nuestra entidad edil, mitigando el problema relacionada al fomento de la informalidad laboral a través de la firma de contratos de locación con los obreros, por lo tanto, la propuesta planteada evitará que se vulneren los derechos laborales y futuros endeudamientos (pago de beneficios sociales) que pueda afrontar la entidad edil debido a las pretensiones que son exigidas por los obreros en sus demandas laborales.

Finalmente para respaldar nuestra propuesta de solución se empleará el método sistemático, ya que esta investigación no solo se basará en la aplicación de una norma en concreto, sino que se validará del análisis jurídico de manera conjunta e integral con otras normas, ya que la norma por sí sola no demuestra toda la esencia del ordenamiento jurídico, necesitando ser complementada por otros dispositivos legales, por esta razón se hará un análisis a sentencias emitidas por los juzgados especializados laborales, pronunciamientos del Tribunal Constitucional, informes de control de las OCI de CGR, precedentes vinculantes de SERVIR y sus informes técnicos, así como leyes relativas a la materia.

1.5. Delimitaciones del estudio

1.5.1. Temática:

Se estudió la posible apertura del PAD para los servidores en casos de contrataciones indebidas a los obreros municipales, en cuya variable primera proponemos la identificación de la responsabilidad administrativa disciplinaria en

contrataciones indebidas al personal obrero municipal y en la variable segunda proponemos garantizar el respeto de sus derechos laborales. Se trata entonces de una investigación en derecho público, administrativo, sancionador.

1.5.2. Espacial:

Desarrollamos la tarea en Huacho, donde se obtuvo la información esencial con el fin de lograr los objetivos del presente, utilizando las unidades de análisis propuestas.

1.5.3. Temporal:

El espacio de tiempo elegido para obtener los datos necesarios de esta investigación se centra en el año 2022, debido a que en dicho periodo se usó la técnica de recojo de datos (encuesta) necesarios para sustentar nuestra posición frente a la problemática advertida.

1.5.4. Poblacional:

En el Trabajo la unidad de análisis estuvo constituida por los abogados habilitados del CAH, siendo necesario para nuestra investigación la aplicación de encuestas, para poder recopilar y medir sus perspectivas sobre el argumento de investigación.

1.6. Viabilidad del estudio:

Contamos con los insumos necesarios para llevarlo a cabo, siendo un ejemplo de estos los aportes doctrinarios, fuentes de información bibliográfica, normativa y jurisprudencia pertinentes al tema de investigación, lo que nos permitirá sustentar de manera adecuada la investigación. Además, para la realización de la misma, se cuenta con los recursos esenciales como disponibilidad de tiempo, compromiso, acceso a internet y entre otros.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes

En el presente estudio nos basamos en los diversos trabajos similares, de corte nacional y extranjero; sin que esto conlleve a su exclusividad como fuente de información. En tal sentido, habiendo realizado la búsqueda respectiva, se presenta lo siguiente:

2.1.1. Investigaciones Internacionales

Se darán a conocer referentes investigativos de distintos países de América Latina que fortalecerán este estudio aportando conocimientos respecto a determinados puntos, como por ejemplo, la aplicación de contratos de naturaleza civil a trabajadores que guardan una verdadera relación laboral con la Entidad así como las conclusiones y propuestas de solución a una problemática que se encuentra presente en países como Argentina, Chile, México, por mencionar; lo anterior, contribuye a tener un vasto enfoque a través de las diferentes doctrinas y jurisprudencia que referencian los autores.

Respecto al ámbito disciplinario, en el ordenamiento jurídico chileno los autores Días y Urzúa (2018) en su artículo denominado “*Procedimientos administrativos disciplinarios en Chile. Una regulación vulneradora del derecho fundamental al debido proceso*”, cuestionan si en sus procedimientos disciplinarios se respeta el debido proceso, puesto que se observó que los mandos comisionados de la conducción del procedimiento no son del todo independientes, esto es, pueden verse influenciados por terceros, concluyendo que esto se debe a que las autoridades son personales de confianza, debiéndose a los gobernadores de turno. (págs. 192 – 210)

Cabe resaltar que nuestro ordenamiento peruano enfoca al procedimiento administrativo disciplinario, como una medida para disminuir y controlar, conductas

contrarias a la ley, cometida por los servidores del Estado; cuestionándonos al igual que Chile, que los servidores públicos (en general) ejercen su cargo de manera permanente o transitoria sin tener conocimiento de la función pública; además de no contar con nociones básicas sobre el correcto uso de los recursos públicos.

Es por ello que la identificación de responsabilidad administrativa disciplinaria es el reflejo de la potestad sancionadora del Estado ya que este autoriza a determinados funcionarios ejercer la potestad disciplinaria, teniendo como finalidad garantizar el conveniente y eficientemente desarrollo de las funciones públicas.

Por otra parte, Neira y Rojas (2015). *Los trabajadores a honorarios de la administración municipal: su desregulación como vulneración al orden público laboral*. Tesis para optar en grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile; demostraron la existencia de una situación problemática paralela a la que atraviesa los gobiernos locales en el Perú, ya que en Chile los trabajadores que tienen un contrato por honorarios representan un porcentaje significativo en la administración pública local, alterando esta forma de contratación y sobre todo desprotegiendo los derechos de los trabajadores que cuentan con un contrato bajo dicha modalidad, siendo este tipo de contrato el más precario, rozando la informalidad debido a que no se reconocen sus beneficios laborales, como vacaciones, días administrativos, seguro de accidentes, impositivos de salud, licencias por enfermedad, el pago de las horas extra, etc.; contraviniendo el mandato constitucional. (pág. 248).

En tal sentido se logra comparar la problemática chilena y peruana, evidenciándose que en ambos países se desarrolla un empleo precario, utilizando las figuras conocidas como “contratos por honorarios” en Chile y “locación de servicios” en nuestra legislación; asimismo la falta de regulación conlleva a que existan graves efectos que atentan contra la Municipalidad como entidad.

A partir de estas afirmaciones, se puede inferir que la celebración de contratación de locación de servicio realizadas al trabajador obrero (quienes ya cuentan con régimen laboral determinado) se configura como una conducta reprochable al servidor/es que lo realizan, puesto que no solo afectan directamente a los derechos de los trabajadores sino, se observa que se genera otra contingencia inmediata, se convierte en un problema judicial para las entidades, es por ello que resulta posible la identificación de la responsabilidad administrativa disciplinaria mediante la apertura del procedimiento respectivo.

Badillo (2011). *Trabajadores contratados por honorarios y la violación de sus derechos laborales*. Tesis para optar el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. Reitera una misma situación problemática referida a la celebración de contratos por “honorarios” o “prestador de servicios profesionales” con los trabajadores, de esa manera en sus conclusiones no solo resalta la diferencia de la naturaleza de ambos contratos, mencionando que la finalidad del contrato por honorarios es la evasión de responsabilidades respecto a sus derechos laborales mínimos que les corresponde según ley; sino que también realiza una crítica a las políticas económicas adoptadas por su país. (pág. 140)

Sobre lo anterior, la problemática propuesta por la autora es análoga a lo que acontece en nuestro país, ya que se evidencia el uso desmedido de los contratos de naturaleza civil, cuando es evidente que el escenario contractual de los servidores debe ser regido por el derecho del trabajo; por ello se logra evidenciar la transgresión de los derechos laborales por el “patrón”, término referido a su superior sea entidad pública o privada; ya que, el trabajador no puede acceder a sus beneficios sociales inherentes por su condición, además de no contar con el pago de una indemnización o reposición, cuando su contrato termina por vencimiento o despido ; en tal sentido en la legislación

mexicana se acota que para el reconocimiento de los derechos profesionales se debe realizar la incoación de un proceso judicial.

Llatser (2008). *Los contratos de locación de servicios en el sector público de la provincia de Mendoza*. Tesis para optar el grado de académico de Maestro en el Trabajo y Relaciones Laborales Internacionales. Universidad Nacional de Tres de Febrero. Argentina. Estudió sobre el uso indebido de la contratación de locación de servicio, situación que se refleja en la problemática planteada de nuestra investigación; en ese sentido la autora concluye lo siguiente:

- En conjunto las instituciones públicas de Argentina han demostrado el uso desmedido de las locaciones de servicios, tornándolas ilegítimas.
- Asimismo, dado que las locaciones tienen sustento en las leyes de presupuesto, tienen legalidad para su uso; sin embargo, resultan perjudiciales para los trabajadores públicos, vulnerando sus derechos laborales inherentes. (pág. 38)

Estando a lo señalado, se evidencia una notable aproximación a la problemática que presenta el ordenamiento peruano; sobre todo respecto a la actuación de los servidores de los organismos centralizados y descentralizados que se encargan de gestionar las contrataciones; es por ello que se logra contrastar que en ambas legislaciones peruana y argentina, sus funcionarios y/o servidores celebran contrataciones irregulares bajo la modalidad de locación, a pesar de tener conocimiento que dicha modalidad no se caracteriza por presentar actividades permanentes, generándose contrataciones perjudiciosas para la entidad y a su vez causando desmedro a los derechos de los obreros.

2.1.2. Investigaciones Nacionales.

Como nuestra investigación busca analizar y validar la propuesta de solución brindada por el TC así como de otros tesis, a la realidad problemática suscitada; esto

es, a través del inicio de un procedimiento administrativo disciplinario a quien celebra, autoriza y/o ejecuta las contrataciones indebidas (locación de servicios), será necesario estudiar cuales son los criterios para aperturar y desarrollar un PAD, por ejemplo, el cumplimiento con los principios establecidos por ley, son de vital importancia, ya que si se logra evidenciar que durante el mencionado procedimiento se transgredió derechos del presunto infractor, se declarará nulo todo el procedimiento; es por ello que un PAD debe darse bajo determinados parámetros como son los principios; tal como nos detalla Dámazo (2022). Tesis para optar el grado académico de maestro en Derecho Constitucional y Administrativo. Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión. Huacho; quien resalta la aplicación de los principios de legalidad, tipicidad, por mencionar. (pág. 80)

Teniendo en conocimiento los principios relevantes, Sarmiento (2021) *La desnaturalización de los contratos de locación de servicios y la responsabilidad administrativa disciplinaria*. Tesis para optar el grado académico de abogado. Universidad Cesar Vallejo. Lima; indica que la determinación de responsabilidad administrativa se genera cuando se declara la desnaturalización mediante un proceso judicial, quedando ello como evidencia para poder instaurar un procedimiento administrativo disciplinario a los encargados de dicha contratación, puesto que los documentos de gestión y normativos de la entidad cuentan con formalidades o funciones establecidas para la contratación de su personal, y si estos servidores trasgreden lo establecido en dichos documentos, se estaría incurriendo en la falta “negligencia en el desempeño de sus funciones” de carácter disciplinaria, la cual está tipificada en la Ley del Servicio Civil. (pág. 38)

En ese sentido, el autor concuerda con nuestra posición, que la determinación de responsabilidad administrativa al servidor que realice, ejecute o celebre los

contratos, es un procedimiento que permite, indirectamente, salvaguardar los derechos de los obreros municipales; asimismo, denota que los gobiernos locales presentan un deficiente accionar por parte de sus servidores en la celebración de contratos, ya sea porque no están debidamente capacitados o persiste una mala práctica en el desarrollo de sus funciones.

Moreno (2020). *La inobservancia del artículo 37° de la Ley N° 27972 en la contratación del personal obrero de la Municipalidad Provincial de Huancayo, 2014-2018*. Tesis para optar el título profesional de abogado en la Universidad Peruana de los Andes; pone énfasis en dilucidar que el régimen al cual pertenecen los obreros de las municipalidades, es el régimen privado, y no al régimen CAS o uno de naturaleza civil; esto porque ante la problemática sobre la suscripción de contratos bajo la modalidad de locación, se contraviene lo dispuesto por la Ley N° 27972, debido a que los obreros municipalidades desarrollan actividades de manera permanente y subordinada; siendo consecuencia de ello, la vulneración de los derechos laborales.

Por lo tanto, establece como recomendación el inicio de procedimientos administrativos disciplinarios a aquellos servidores que inobservaron el mencionado artículo de la Ley N° 27972, causando menoscabo a los derechos del trabajador y al erario público. (pág.78)

Beltrán (2013). *Problemática de la existencia de distintos regímenes de contratación de personal en el Estado*. Tesis para obtener el grado académico de Magister en Derecho de la Empresa con Mención en Gestión Empresarial de la Pontificia Universidad Católica del Perú Escuela de Posgrado – Lima; tiene como finalidad mostrar la precaria regulación en los contratos de los trabajadores del Estado, esto es mediante los contratos de servicios no personales (neologismo de la locación regulada por el Código Civil), en la que se vulneran los derechos del trabajador, por lo

que concluye que los mismos han sido desnaturalizados al evidenciarse los elementos esenciales del contrato de trabajo, contraviniendo la Constitución (pág. 88)

Asimismo, el autor reconoce que la desnaturalización de dichos contratos es un problema en nuestro ordenamiento, ya que las tareas ejecutadas por los trabajadores son constantes en el tiempo además de estar subordinados al empleador, concluyendo así que el Estado bajo la administración de sus servidores públicos permite encubrir verdaderos contratos de trabajo a través la figura de los servicios no personales, logrando generar esta modalidad innumerables procesos judiciales, evidenciándose la vulneración de los derechos de los trabajadores.

2.2. Bases teóricas

2.2.1. Sobre la Responsabilidad Administrativa Disciplinaria

2.2.1.1. Aspectos Generales.

Como se estableció en el apartado correspondiente a la descripción problemática, antes de referirnos a la responsabilidad administrativa disciplinaria resulta necesario saber que dicha institución jurídica responde al Ius Puniendi Estatal (conocido también como la potestad sancionadora del Estado), al respecto Morón (2009) la definió como la atribución que le permite al Estado, como empleador, a imponer sanciones mediante un procedimiento especial, de acorde con la Constitución y sus principios.

García (2008) por su parte estableció que el ius puniendi se manifiesta en el sentido subjetivo y objetivo, el primero se refiere cuando el sistema jurídico reconoce a algunos sujetos para impartir castigos, y el segundo, al conjunto de normas que establecerán sanciones. (pág.17)

En ese sentido, podemos inferir que el *ius puniendi* se constituye en la capacidad que tiene el Estado para imponer sanciones cuando un ciudadano o servidor público incurre en una falta administrativa (o disciplinaria) o un delito, dicha definición se bifurca claramente en el ámbito penal como administrativo, sin embargo, para nuestro proyecto de investigación nos referiremos a este último, específicamente al ámbito disciplinario.

Al respecto, conocemos que el Estado se encuentra organizado a través de diversas instituciones que buscan cumplir con los intereses sociales de una comunidad, para lograr ello, dichas instituciones se encuentran conformadas por funcionarios y servidores públicos quienes deberán ejecutar todas sus obligaciones y funciones establecidas expresamente por norma; es en esta relación – servidor y Estado- donde se genera un vínculo laboral, este último, en su rol de empleador, ostenta el poder de dirección mismo que le permite reglamentar, supervisar y sancionar al servidor público cuando este infrinja (u omita) sus funciones, siendo la manera de sancionar del Estado (en este aspecto) mediante la apertura de un PAD, señalando la norma incumplida, identificando la falta disciplinaria cometida y si se comprobase ello, evaluar la sanción a imponer, para así garantizar el correcto funcionamiento de las entidades estatales.

Sobre ello, la responsabilidad administrativa disciplinaria se erige como el resultado del PAD, en el que después de la subsunción del hecho en la falta cometida y cumplimiento de los demás requisitos indicados por la norma aplicable, se verifica la responsabilidad del servidor y/o funcionario, correspondiendo aplicar una determinada sanción.

En adición a ello, recurrimos a la definición planteada en el Guía práctica sobre el régimen disciplinario y el procedimiento administrativo sancionador del Ministerio

de Justicia y Derechos Humanos (2015) refiriéndose a dicha responsabilidad como la facultad correctiva interna generada al momento en que el servidor contraviene sus obligaciones perjudicando y/o alterando el correcto funcionamiento de la entidad. (pág. 10)

Ahora bien, habiéndose descrito que para establecer la existencia de la responsabilidad administrativa disciplinaria se deberá instaurar un PAD, en los siguientes apartados se abordarán cuáles son las directrices bajo los que se desarrolla (principios), observándose la intervención de diversos sujetos (secretario técnico, órgano instructor, órgano sancionador) en las distintas fases del procedimiento.

Sobre el particular, puesto que nuestra investigación se basa en analizar si el hecho de realizar contrataciones indebidas está enmarcado en alguna de las faltas disciplinarias contenidas en la normativa aplicable, resultará importante garantizar los principios que rigen el PAD por parte de la Entidad, así como el desempeño del secretario técnico en la correcta imposición de un PAD y demás autoridades intervinientes.

Cabe mencionar que el problema de informalidad laboral que a traviesa la Municipalidad, lo padecen muchas otras entidades en el país, hecho que vulnera directamente los derechos laborales de los trabajadores; sobre ello, existen diversos factores que lo promueven así como soluciones de distinta naturaleza, sin embargo el presente trabajo propone como una alternativa la determinación de la responsabilidad administrativa disciplinaria a los servidores que realizan y/o gestionan estos contratos, dicha actuación permitirá sentar precedentes para evitar la continuidad de este círculo vicioso.

2.2.1.2. Procedimiento Administrativo disciplinario

Para el MinJus y DD.HH. en su Guía práctica sobre el régimen disciplinario y el procedimiento administrativo sancionador (2015) define al PAD como un conjunto de etapas y acciones que hacen posible el ejercicio, a la Administración Pública, de poder aplicar su atribución sancionadora disciplinaria ante la comisión de una falta por parte de los servidores, y, de comprobarse, establecer la sanción adecuada; todo ello, bajo el estricto cumplimiento de los principios que rigen dicho procedimiento (pág. 20).

Siguiendo el mismo concepto, afirmamos que el PAD también se establece como el mecanismo de seguridad que utiliza las instituciones estatales para evaluar la conducta de sus trabajadores civiles que hayan podido incurrir en alguna falta, mismo que culminará con una sanción administrativa o el archivo del mismo, todo ello con el objetivo de garantizar el adecuado funcionamiento de la entidad; ahora, para llegar a dicho resultado el PAD se desarrolla en las fases instructora y sancionadora (aunque cuenta con una fase previa) además de estar conformada por distintos sujetos quienes garantizan que el procedimiento se desenvuelva bajo determinados principios establecidos por la normativa aplicable.

Al respecto, dada la situación problemática planteada, sostenemos que el poder disciplinario que ostenta el Estado (en su rol de empleador) puede llegar a ser un instrumento eficaz para contrarrestar la situación de informalidad laboral de los obreros de la municipalidad quienes vienen siendo contratados a través de locación de servicios, puesto que resulta evidente la mala gestión de los servidores encargados de su contratación, siendo un indicador de ello el gran número de demandas de desnaturalización de locación, culminando en su mayoría con una sentencia favorable al trabajador; asimismo se tiene como insumo para la apertura de un PAD, aquellos informes que realiza el Órgano de Control Interno (en adelante OCI) en municipalidades de las regiones de Arequipa, La Libertad y de la propia Entidad en

cuestión, quienes señalan este problema, situación que permite actuar a la Secretaría Técnica de PAD, quienes deberán reportar a la OCI y al titular de la entidad sobre el inicio de acciones preventivas.

Por otra parte, no es el objetivo del presente estudio, alentar el uso arbitrario del PAD, convirtiéndose en una suerte de medida draconiana que perjudicará al servidor público; sino más bien, las autoridades y sujetos del mismo deberán garantizar un procedimiento que cumpla con todos los principios establecidos por la norma, más aun si la falta que se pretende imputar se apoya en otras normas. Subrayamos ello porque en numerosos cuadernos de investigación, se han evidenciado que existen diversas falencias durante un PAD (tanto en su inicio como su desarrollo), comenzando desde la elección del secretario técnico hasta la vulneración de principios básicos como lo son el debido procedimiento, motivación, tipicidad, por mencionar.

El uso adecuado de las normas disciplinarias, respetando todos los preceptos normativos, permitirán al Estado asegurar el correcto funcionamiento de las entidades, esto es, contando con personal diligente al momento de realizar los diferentes servicios a su cargo, en la misma línea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE (2017) se refiere a esta situación, señalando que estas normas (y procedimiento disciplinario) son la evidencia de la existencia de políticas de integridad, situación que permite obtener credibilidad de los ciudadanos hacia sus gobiernos (pág. 217)

a. Principios aplicables al PAD

Sabemos que los principios del derecho se constituyen como aquellas directrices, criterios que nos permiten una mejor interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, el PAD no es ajeno a ello, para su caso en específico el

Reglamento de la Ley, establece que los principios que rigen el procedimiento sancionador son aplicables al ámbito disciplinario.

Como hemos citado en el apartado de investigaciones nacionales, muchos autores han señalado las distintas vulneraciones a los derechos de los servidores durante el desarrollo del PAD, transgrediendo los principios que lo rigen (legalidad, debido procedimiento, motivación, por mencionar) hasta se ha comprobado la influencia directa de una buena o mala elección del secretario técnico (quien es una especie de fiscal administrativo dentro de este procedimiento); bajo dicho contexto, con la finalidad de evitar situaciones arbitrarias, los principios en los que esta cimentado este tipo de procedimiento, funcionarán como los límites a esta potestad disciplinaria que ejerce el Estado como empleador, puesto que el correcto cumplimiento de los mismos asegurarán un procesamiento y posible sanción de acuerdo a ley.

Reforzando esta afirmación, el TC mediante el expediente N.º 1003-1998-AA/TC sostiene que al estar bajo un Estado de Derecho, si la Administración Pública finalmente determina una sanción al infractor, esta tendrá que estar de acuerdo a la Constitución; sobre todo hace hincapié para los casos de PAD, que debe respetarse el principio de razonabilidad, entre otros. (Fundamento 6).

De lo anterior se desprende que los principios aplicables al PAD serán interpretados de manera conjunta con los principios establecidos en la Constitución, los que se encuentran en el TUO de la ley N.º 27444, y los establecidos para los procedimientos sancionadores, estos últimos se enumeran en un total de 11 principios, todos ellos concatenan para asegurar el correcto desenvolvimiento del PAD. Bajo nuestra perspectiva, estudiaremos a los principales.

- ***Principio de legalidad***

Es el principio básico para encausar un procedimiento, como es de conocimiento, la Administración Pública actúa bajo parámetros previamente establecidos como lo son la Constitución y la ley; situación completamente distinta a lo aplicado en el Derecho Civil, y es que es lógico concluir que si no se regula la actividad de las entidades públicas (conformada por los servidores públicos y funcionarios) estos pueden incurrir en situaciones de corrupción y vulneración de derechos.

Para el caso del PAD, de la definición brindada por el artículo 248 inciso 1, el principio de legalidad hace alusión a dos aspectos: 1) el primero referido a la atribución que tienen las entidades para ejercer la potestad sancionadora y 2) la segunda, referida a que las faltas disciplinarias tienen que estar reguladas por una norma previa

Sobre el primer punto podemos señalar que el Servir, realiza una especie de clasificación a las instituciones, las dividen en Tipo A (son pliego presupuestario, es decir cuentan con crédito presupuestario aprobado mediante la ley de presupuesto elaborado por el MEF) y Tipo B (órganos desconcentrados, unidades ejecutoras entre otras). Esto se menciona puesto que, existen entidades (como por ejemplo el Ministerio de Cultura, que cuentan con órganos desconcentrados, proyectos especiales) en las que será necesario saber si su unidad ejecutora puede sancionar, si tiene ORH y si cuenta con resolución que la declara como Tipo B, ya que con ello se podrán establecer a las autoridades del PAD y avalar su competencia.

Sobre el particular, dado que nuestra unidad de análisis es la Municipalidad Provincial de Huaura (gobierno local) esta entidad si cuenta con la atribución sancionadora conferida por el TUO de la Ley N° 27444, indicando en su artículo 274 inciso 3 que la potestad disciplinaria sobre el personal de las entidades se rige por la normativa aplicable a la materia, esto es la LSC y normas conexas.

Por otro lado, el segundo aspecto resulta fundamental, ya que hace referencia a la existencia de una norma que prevea cuales son las conductas que se constituirán como falta, en adición a ello, Rico (2022) hace referencia a lo sostenido en el Exp. N.º 010-2022-AI/TC donde señala que las exigencias del principio de legalidad, son la *lex scripta*, *lex previa* y la *lex certa* (Pág. 70)

Conforme a lo expuesto, en aras de no atentar contra el principio de legalidad, el secretario técnico deberá realizar la imputación de los hechos, en la medida que el servidor tenga certeza sobre que conducta es objeto de sanción, de no suceder ello se transgrede este principio, lo que finalmente conllevaría a una posible nulidad del PAD.

- ***Debido Procedimiento***

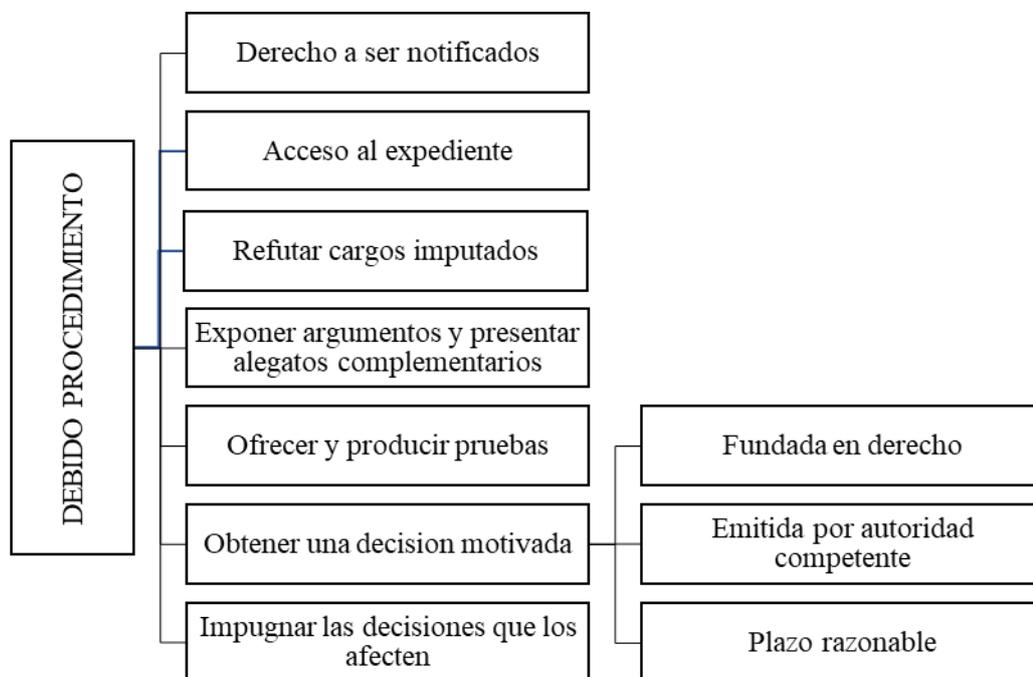
Es de conocimiento que para definir la presencia o no de la responsabilidad disciplinaria, se debe pasar previamente por un procedimiento, mismo que se encuentra compuesto por dos etapas y donde el actuar de las autoridades está regulado por norma, es aquí donde opera el debido procedimiento. Cuando nos referimos a este principio tenemos que interpretarlo conjuntamente a lo establecido por la Constitución y el TUO de la LPAG, ya que es a través del “debido procedimiento” que se tutelan una serie de garantías a favor del servidor o funcionario que será investigado por haber cometido una falta.

Justamente, el TC señaló que a pesar que el debido proceso está catalogado como un principio aplicable al ámbito judicial, este también abarca el ámbito administrativo; asimismo el TSC mediante la Resolución N.º 00073-2021-SERVIR/TC-Primera Sala, señaló que también existe la obligación de respetar las garantías que se desprenden del mencionado principio, de no hacerlo dicho acto administrativo no tendría validez. (Fundamento 21)

Las garantías anteriormente mencionadas, serían las siguientes:

Ilustración 1

Garantas que se desprenden del debido procedimiento



Nota. Elaboración propia, extraído del TULO de la LPAG)

Ahora bien, es importante resaltar que dichas garantías no se limitan a las señaladas por la norma referida, sino que también resultarán aplicables las de proceso judicial en cuanto sean compatibles al derecho administrativo.

En suma, cuando se apertura un PAD las autoridades y sujetos que lo conforman, deberán asegurar el respeto de los derechos que amparan al servidor investigado; es decir, notificar (en el plazo) el suceso de iniciación del PAD para que realice sus descargos, ejerciendo su derecho de defensa, además dicho documento señalará cuales fueron los hechos que derivan en una falta disciplinaria (advertida por ley) así como las pruebas que sustentan dicha posición.

Aunado a esto, el ejercicio de la debida motivación será un punto álgido en todas aquellos actos administrativos que se emitan durante el PAD, es claro que el solo recuento de antecedentes y transcribir las presuntas normas vulneradas, no satisfacen la debida motivación, sino que las autoridades justificarán su decisión encuadrando los hechos en las faltas, de tal manera que el servidor entienda la razón de la apertura de un PAD y así evitar algún tipo de arbitrariedades durante su desarrollo.

- ***Razonabilidad***

El principio de razonabilidad se configura como una forma de control en el momento de la toma de decisión que ejecute alguna de las autoridades del PAD, valga decir, guarda una relación directa con la sanción a imponer, esto porque la sanción será proporcional a la falta. Debe tenerse presente que, este principio resulta compatible con el de proporcionalidad puesto que ambos están referidos a la gradualidad de la sanción, sobre este punto en el expediente N.º 2192-2004-AA/ TC, se expresa una cierta diferencia entre el principio de razonabilidad y el de proporcionalidad, denotando que el primero es aplicable al resultado, a la decisión tomada por el juzgador, el segundo, por su parte se aplica a todo el procedimiento en cuestión. (Fundamento 15)

Al respecto, es importante señalar que un ejemplo de este principio lo encontramos en el precedente de observancia obligatoria, contenida en la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SERVIR/TSC, en donde se interpreta los artículos 87 y 93 de la LSC, constituyéndose como los criterios de graduación en la sanción disciplinaria, siendo 14 en su totalidad. (Pág. 17 - 21)

Finalmente, como bien establece el Tribunal dicho precedente servirá como pautas generales que deberán seguir las autoridades del PAD durante el trabajo de la

imposición de una sanción, sumado a esto el deber de motivación de su decisión, ya que cada caso presentará sus propias particularidades.

- **Tipicidad**

El principio de tipicidad está referido a que durante la imposición de un procedimiento disciplinario y su posterior sanción (si se determinase la comisión de una falta), la Entidad deberá señalar cual es norma o disposición que incumplió el servidor, consecuentemente señala la falta cometida, misma que guarda proporción con la sanción a imponerse.

Como puede advertirse, este principio tiene una estrecha relación con el principio de legalidad, sin embargo, mediante el Expediente N° 2050-2002-AA/TC, indican la diferencia entre ambas, lo que se resume en la analogía de género y especie, esto es, la legalidad se cumple con la existencia de una norma que fije la infracción y sanción, mientras que la tipicidad es más específica, ya que hace referencia a la conducta considerada como falta. (Fundamento 9)

Ahora en el marco de nuestro análisis, se entiende que este principio no se verá satisfecho con la simple invocación de la falta, sino que deberán señalar cuales son las normas complementarias en las que se apoya. Lo anterior permitirá establecer de manera clara y precisa la relación directa entre la conducta realizada por el servidor y la falta prevista en la norma, esto a través del encuadramiento de la acción u omisión que comete el servidor.

- **Non bis in ídem**

“No dos veces por lo mismo”, es lo que literalmente significa el mencionado aforismo latino plasmado en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho

constitucional, en un inicio su aplicación era con mayor frecuencia para el ámbito penal, sin embargo en el ámbito administrativo dado que las Entidades ostentan esta potestad de sancionar, también se recogió dicho principio.

En la vía administrativa nos referiremos a que “nadie puede ser sancionado administrativamente dos veces por un mismo hecho”, asimismo, en la sentencia contenida en el Exp, N° 1670-2003-AA/TC, indican que dicho principio tiene una doble configuración: material y procesal; la primera referida a la sanción en sí y la segunda implica que un mismo hecho no puede ser procesado dos veces. (Fundamento 3)

Por su parte, en el TUO de la LPAG, se señala la triple identidad que conlleva este principio, esto es la identidad del sujeto (mismo servidor), hecho (misma conducta sancionable) y fundamento jurídico (mismo bien jurídico protegido). Ahora, resulta claro advertir que a la fecha existe un debate sobre si la convivencia de la responsabilidad disciplinaria y sancionadora, implica una vulneración al principio materia de estudio, esto debido que, a pesar que en el Acuerdo Plenario N.º 01-2013-CG/TSRA, el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas afirmó que la diferencia entre ambas responsabilidades radica en la identidad de fundamento, en la práctica se observa que las diferencias no resultan del todo claras.

Sobre este punto, Guevara (2022) en su tesis “La ruptura de la unidad de la responsabilidad administrativa disciplinaria en la regulación peruano” demuestra que existe el riesgo de que los funcionarios públicos afronten una doble sanción por la misma falta, observando en su análisis documental una superposición normativa respecto a la regulación de las faltas por SERVIR y la regulación de las infracciones de la Contraloría (en adelante CGR), denotándose que la potestad de sancionar por parte de esta última radica en sancionar los actos de corrupción, desnaturalizando

competencias y principios jurídicos. Sobre ello, la autora propone una iniciativa legislativa en la que busca centralizar el sistema disciplinario bajo la dirección de SERVIR, puesto que dicha entidad ya había regulado previamente el tema de las faltas disciplinarias; además señala que para aquellos casos disciplinarios que tengan como origen un informe de control, la Contraloría sería una especie de órgano acusador (Pág. 156)

b. Sujetos del PAD

Durante el PAD intervienen diversos sujetos quienes cumplen roles fundamentales enmarcados por la normativa aplicable, ya sea constituyéndose como apoyo administrativo, autoridades del procedimiento o sujeto activo del mismo. Respecto al marco legal, nos basaremos en lo referido por la LSC, su reglamento y la Directiva N ° 02-2015-SERVIR/GPGSC, conforme a lo siguiente:

- **Secretaría Técnica (en adelante ST)**

Cabe indicar que la ST no se constituye como una autoridad del PAD, sino más bien cumple un rol de asistencia a las autoridades que dirigen las fases del procedimiento, entre sus funciones el secretario técnico es quien recepciona y da trámite a las denuncias de terceros, reportes de la propia entidad o de OCI dando inicio a la fase preliminar del procedimiento disciplinario.

Durante esta fase, el secretario técnico realiza una de las labores fundamentales que sirven como base del PAD, esto es la elaboración del informe de precalificación, debidamente sustentado (en hecho y derecho) con los medios probatorios necesarios, recomendando la apertura o no del PAD.

Aquí resaltamos que la elección del secretario técnico será un hecho muy relevante para la entidad, pues deberá canalizar adecuadamente las denuncias y reportes

notificados, ya que en muchos casos puede disponer su archivo, es por ello que en su mayoría son los abogados quienes asumen dicho cargo, por un tema de conocimiento de la norma jurídica en materia disciplinaria.

- **Órgano Instructor y Órgano Sancionador**

Durante los procedimientos disciplinarios observaremos tres figuras concurrentes, el jefe inmediato del servidor que presuntamente cometió una falta, el director de la OGRH y el titular de la entidad, cada uno se constituirá como órgano instructor y/o sancionador, dependiendo de la sanción propuesta por la ST PAD, esto según lo dispuesto por la normativa de la materia.

Sobre este aspecto, recalamos que se identificará al jefe inmediato del servidor según lo establecido por los documentos de gestión y o normativos de la institución; asimismo el titular de la entidad será la máxima autoridad administrativa (Secretario General, Gerente Regional, Gerente Municipal, cuando corresponda), quien tiene la facultad de designar al Secretario Técnico.

Servidor público:

En términos penales, el servidor público se configuraría como el sujeto activo dentro del procedimiento disciplinario, esto porque es quien comete una conducta (acción u omisión) considerada como una falta (prevista por la norma). Para el caso de las contrataciones indebidas para la identificación de los servidores que realizaron dichos contratos civiles, se tendrá que revisar quien fue el área usuaria que solicitó los servicios, el área que autorizó dicho requerimiento, entre otros; y evaluar el nivel de incidencia en la falta, resultando más grave claro está, el hecho de inobservar la norma que establece de forma explícita el régimen del obrero municipal, así como la prohibición de locaciones de servicio para servicios de naturaleza permanente.

c. Fases del PAD

Según la normativa aplicable, se cuenta con la etapa instructiva y la etapa sancionadora; claro está, que también existe la etapa denominada “actuaciones previas” o “precalificación” que no está de manera explícita en la norma, pero a pesar de ello en la práctica existe una clara evidencia de la preponderancia y el rol fundamental que cumple esta etapa previa en el desarrollo del procedimiento.

Es por ello que debe tenerse en consideración que el desarrollo de cada fase del PAD se encuentra delimitada como ya se mencionó por el Reglamento General de la Ley N°30057, por lo que procederemos a señalar los datos más relevantes y significantes de cada etapa.

- **Fase precalificación o investigación previa:**

La norma establece que este procedimiento disciplinario puede iniciar por distintos supuestos, por ejemplo, cuando existe una denuncia interpuesta por cualquier ciudadano de manera escrita o verbal (adjuntando las pruebas que respalden lo declarado), los que se derivan de informes de control, un reporte del superior del trabajador o incluso de oficio por la ST.

Ahora bien, una vez que la secretaria técnica tome conocimiento de ello, obtiene un papel primordial, ser el responsable de precalificar la falta, investigar y archivar cuando se requiera; como resultado de su labor, emite un informe de precalificación, donde describe lo acontecido, identifica al servidor, señala la norma transgredida y propone una sanción.

- **Fase instructiva:**

Una vez recibido el informe de precalificación, la autoridad que dirige esta fase procede a emitir la resolución que da inicio al PAD, resolución que contiene las mismas

características del referido informe, señalando además a la autoridad que recibirá los descargos; luego de ello se establece un término 5 días donde el servidor puede presentar descargos y pruebas; posterior a ello durante el plazo de 15 días la autoridad realiza las indagaciones y análisis correspondientes para poder emitir su informe y derivarlo al órgano sancionador.

- **Fase sancionadora:**

Con el acogimiento del informe del órgano instructor, se le otorga un plazo prudente al servidor para que pueda emitir pronunciamiento, para que pueda requerir el informe oral, para así finalmente imponer la sanción que corresponda o archivar el procedimiento. Esta resolución que contiene la sanción es notificada al servidor para que, dentro del término correspondiente ante alguna disconformidad con la decisión, pueda interponer un medio impugnatorio.

d. Faltas del PAD.

Como se mencionó, cuando se determina la falta que ha cometido el presunto infractor, esta debe estar previamente positivizado, ello para evitar la arbitrariedad de los sujetos que conducen el procedimiento. La normativa que rige esta materia, no ha realizado una clasificación de las faltas, sino que ha realizado el listado de las faltas de manera genérica que suponen el incumplimiento de las diligencias del servidor

- **Determinación de la falta para el caso de las contrataciones indebidas al obrero municipal.**

Habiéndose propuesto como uno de los objetivos, la determinación de la falta respecto al hecho de realizar contrataciones indebidas (mediante locaciones de servicios) al personal obrero municipal, consideramos que dicho acto se puede subsumir en la falta regulada por la LSC denominada negligencia en el desempeño de las

funciones, siempre y cuando la entidad cuente con los instrumentos normativos que contengan las funciones que realizan los servidores, con previo conocimiento de los mismos.

Se mencionan a los documentos de normativos de la entidad, porque para indicar que un servidor fue negligente durante sus funciones, debe tener claro cuáles son, en concordancia con ello, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2003) en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, suscrita por nuestro país, hace mención que en todo centro de labores se debe contar con un instrumento de gestión de RRHH que describa las características y funciones que realizan los trabajadores, para que así comprendan las responsabilidades que tienen. (pág. 13)

En esa línea, antes de referirnos al significado de negligencia en el desempeño de funciones, es necesario disgregar los elementos de la falta; por ello, respecto al deber de trabajar diligentemente, Morgado (1997) señala que este término está referido al cuidado que tiene el trabajador durante la ejecución de sus funciones, siendo oportuno y de calidad, contrario sensu, el incumplimiento sería el descuido, la desidia durante el cumplimiento de sus funciones convirtiéndose en un trabajo defectuoso. (pág. 574).

Dicha definición, nos permite comprender que el actuar de manera negligente al momento de ejecutar sus funciones, implica un actuar insuficiente, inoportuno por parte del servidor público en el marco de las obligaciones que le fueran asignadas por la normativa de la Entidad; entendiéndose funciones como aquellas inherentes al cargo asumido, contenidas, a modo de ejemplo, en el contrato del servidor, en su Manual de Organización de Funciones e incluso en las directivas donde se señalen las funciones que realizan los comités de selección para las contrataciones.

Para el caso específico de la MPH, nos remitiremos al contenido del Informe de Control Específico N° 029-2021-2-4155-SCE, el cual determinó hechos irregulares en la autorización que dio la Municipalidad respecto al “otorgamiento de fondos públicos bajo la modalidad de encargos internos para la contratación de Servicios de Trabajo de Limpieza y Recojo de Residuos Sólidos” (pág. 201).

En dicho informe, se delimitó que la Entidad destinó fondos para servicios que ya se encontraban programados en los POI de los años 2020 y del 2021, vulnerando así el artículo 1 de la Ley N.º 31254 “*Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales*”, así como una serie de normativa interna de la entidad, siendo la más resaltante la Directiva N.º 009-2017-GM-GPP/SGDI/MPH sobre “Normas y procedimiento para el otorgamiento, uso, control y rendición de los fondos otorgados en la modalidad de encargos internos a funcionarios y servidores de la Municipalidad Provincial de Huaura”; asimismo, se observó que el personal contratado mediante dicha figura ya contaba con órdenes de servicio previas, es por ello que el Órgano de Control recomendó disponer la instauración del procedimiento administrativo a los presuntos infractores involucrados en los hechos con evidencia de irregularidad.

Aunado a ello, a través del Informe de Visita de Control N.º 697-2022-CG/GRLP-SVC, el OCI estudia la prestación del servicio de limpieza pública brindada por la Entidad Edil en Huacho, en el que busca determinar si se gestionan los recursos necesarios para garantizar la permanencia del referido servicio, tanto en el aspecto ambiental como lo es procesamiento de los residuos sólidos, así como la incorporación del personal encargado al régimen privado (pág. 4); al respecto, señaló que la entidad no ha incluido la incorporación del personal que viene brindando servicios de terceros a través de Empresas operadores de Residuos Sólidos u órdenes de servicio (subrayado

nuestro), comprometiendo la prestación del servicio de limpieza pública, al respecto el OCI recomienda la adopción de las acciones preventivas y correctivas que correspondan.

Asimismo, como mencionamos en el acápite de la descripción problemática, la situación irregular de las contrataciones a los obreros municipales que realizan limpieza pública es un problema recurrente en diversos gobiernos locales, como ejemplo tenemos al Informe de Orientación de Oficio N° 006-2023-OCI/0355-SOO en donde la OCI evalúa a la Municipalidad Provincial de Caraveli – Arequipa, ya que dicha entidad autorizó “la contratación de proveedores en puestos de obrero municipal bajo locaciones de servicios, infringiendo la ley y exponiendo a la entidad a posibles acciones legales” (pág. 3) .

Ahora bien, nos remitimos a esta falta puesto que según la información que se desprende del Informe de Control Especifico N° 029-2021-2-4155-SCE, la Entidad posee directivas que describen las funciones que han sido omitidas por los servidores responsables del procedimiento de los encargos internos. Para el sustento de dicho fundamento, nos basamos en el contenido del Informe N° 1996-2019-SERVIR/GPGSC, donde se coligue que, cuando se pretenda atribuir la falta disciplinaria “negligencia en el desempeño de funciones” deben señalar a que normas se remiten, esto es, las funciones que han omitido deben estar señaladas de manera expresa. Sobre esto, cabe resaltar que las normas complementarias en mención no solo son las contenidas en el MOF, ROF, etc., sino también las directivas y normas legales que crean instituciones u órganos con sus respectivos cargos y funciones, esto es para los comités de selección, comités de procedimientos administrativos. (Fundamento 2.11)

Consecuentemente, para la imputación de la falta referida, el Tribunal de SERVIR, establece como precedente, una serie de criterios desarrollados en la Resolución de Sala Plena N.º 001-2019-SERVIR/TSC, donde menciona no solo el detalle sobre la precisión de la norma a la que se remite, sino que estas normas complementarias deben ser de conocimiento previo por parte del personal (Fundamento 31).

Por tanto, con la definición brindada entendemos que, para la determinación de la falta “negligencia en el desempeño de funciones”, resulta factible considerar las Directivas emitidas por las entidades, ya que su finalidad es precisar políticas, establecer lineamientos y funciones de los actores intervinientes en los distintos procedimientos que realiza la Entidad.

Por otra parte, entendemos que para el caso de la MPH se presentó un hecho en concreto como fue el uso de encargos internos para la contratación de servicios de limpieza y recojo de residuos sólidos vulnerándose leyes y normativa interna de la entidad, sin embargo sabemos que el hecho de las continuas desnaturalizaciones de locaciones se presentan con sus propias características, para ello, es de considerar que si las Entidades poseen las “Directiva para las contrataciones iguales o inferiores a ocho (8) unidades impositivas tributarias (UIT) ”, se podría tomar como fundamento el contenido de las mismas, donde se detallan las funciones de las áreas usuarias y áreas técnicas, puesto que las contrataciones de locaciones para el caso de limpieza normalmente no excedente las 8 UIT, de esa manera se cumple con el ejercicio de determinar la falta concreta señalando las funciones que omitió el servidor encargado de la contratación.

Finalmente, es conveniente agregar que la aplicación de la falta “d” para el hecho de las contrataciones indebidas –mediante locación de servicios- al personal

obrero municipal en nuestra localidad, se determinó en base a los hechos presentados para el caso en concreto, específicamente lo expuesto en el Informe de OCI; sin embargo, los sujetos que conducen el PAD deberán evaluar caso por caso dicha situación, puesto que bajo otros hechos y medios probatorios, podrá ser aplicable otras infracciones, siempre y cuando se cumplan con los principios que rigen el PAD, para así evitar la nulidad del mismo.

e. Sanciones

Respecto a la definición de sanción administrativa disciplinaria, mediante la Resolución de la Sala Plena N.º 001-2021-SERVIR/TSC, los vocales del TSC la definen como el resultado que afronta el servidor que cometió una falta, haciendo hincapié en que la sanción puede afectar la relación laboral que tiene el trabajador con la entidad, esto es en el caso de una suspensión o destitución. (Fundamento 10)

Cabe agregar, que a pesar que la ejecución de una sanción deba ser sobrellevada por el servidor, esta no solo tiene como finalidad el castigo, sino como se hizo mención en el apartado de aspectos generales, este procedimiento se realiza para velar por el adecuado funcionamiento de las Entidades Públicas y colateralmente evitar que otros servidores cometan futuras faltas.

Consecuentemente, una vez determinada la responsabilidad administrativa disciplinaria de aquel servidor que comete una falta, corresponderá al Órgano Sancionador establecer la sanción equivalente con la falta cometida, siendo estas, la amonestación verbal o escrita, suspensión sin goce de remuneraciones (entre 1 y 365 días) y destitución, siendo esta última, la más gravosa puesto que implica la extinción del vínculo laboral y acarrea la inhabilitación para el ejercicio de la función pública durante el plazo de 5 años, por lo que su reingreso no se puede efectuar bajo ninguna

modalidad de contratación o régimen laboral. (Informe Técnico N° 001601-2021-SERVIR-GPGSC, numeral 3.5).

2.2.2. Sobre el régimen del obrero municipal.

Estando a que nuestra legislación no ha establecido una definición clara y expresa del contrato de trabajo, mediante la doctrina se han establecido aportes sobre su definición; por ejemplo, Sanguinetti (1988) refiere que nos encontramos ante un convenio entre el trabajador y empleador, donde el primero se pone a disposición del segundo, a cambio de una remuneración. (pág. 117)

En el mismo contexto, respecto a la relación entre la subordinación y la voluntad de realizar una actividad a cambio de un sueldo, Arévalo (2016) define al contrato de trabajo como el acuerdo entre el trabajador y empleador, donde el primero brinda sus servicios personales y está subordinado al segundo quien está obligado a otorgarle una remuneración. (pág. 132)

Es así, para que se constituya un contrato laboral deben concurrir los tres elementos esenciales, la prestación personal de servicios, la subordinación y la remuneración, tal como se menciona en el decreto legislativo N° 728; en ese orden de ideas, como bien apunta Neves (1997), destacado laboralista peruano, los elementos de un contrato de trabajo es el elemento diferenciador de un contrato civil o mercantil. (pág. 44)

Ahora bien de lo antes mencionado, se desprende el contrato civil denominado locación de servicios, figura regulada dentro del Código Civil, y que más allá de la denominación de los sujetos que lo conforman, resalta el hecho de que en esta figura no encontramos a la subordinación, siendo necesario añadir la opinión de Beltrán (2014) donde señala que esta figura posee sus propios rasgos característicos como,

la inexistencia de subordinación, y de esta manera se evita (literalmente) que la locación encubra un contrato de trabajo (pág. 154)

Habiéndose delimitado las diferencias y características de ambos tipos de contratos, y siendo el principal actor de la presente investigación el obrero municipal, es menester señalar su definición, mediante lo señalado por la Casación N° 2227-2016-Lima, donde indica que los obreros son los sujetos que ejecutan actividades en las que prevalece la energía física sobre el intelectual, tienen relación con la materia prima e instrumentos de producción (Fundamento quinto). Además, conviene subrayar a quienes se les considera como obreros, ya que si bien no hay una disposición específica que lo indique, el TC a través de su jurisprudencia ha considerado como tal a quienes se desempeñan en labores de limpieza pública, jardinería, operador de máquina, obras públicas, por mencionar.

Estando a lo detallado, queda claro que, dada la naturaleza de sus actividades, permanentes y dependientes, nos encontramos ante un contrato de trabajo perteneciente al régimen laboral privado, tal como lo establece expresamente la Ley Orgánica de Municipalidades; asimismo, a nivel jurisprudencial la Casación N.º 7945-2014-CUSCO, como calidad de precedente vinculante, establece que el régimen privada es el único aplicable al personal obrero de los gobiernos locales.

Cabe precisar, como bien se ha explicado en el apartado de la situación problemática, en nuestra localidad se ha hecho cotidiano que la Entidad Edil haga uso del contratos de locación para contratar a su personal obrero, ya sea para evitar costos en planilla o por desconocimiento de la norma aplicable, opinión que comparte Cornejo (2011) sobre el uso desmedido de las locaciones de servicio, señalando que en realidad estas contrataciones se dan por el alto costo laboral (pág.149).

Asimismo, señalamos que los derechos y beneficios laborales que le son inherentes al obrero municipal están establecidos en el D. Leg. N° 728, siendo ellos, la asignación familiar, bonificación por escolaridad, gratificaciones y compensación por tiempo de servicio e incluso tenemos normativa que indica las municipalidades están obligadas a contratar un SCTR para los obreros que realizan determinadas actividades; a diferencia de los contratos de locación de servicios, que por ser contratos civiles no le corresponde derechos y beneficios laborales; resultando ello, la notable vulneración de sus derechos laborales.

2.3. Bases filosóficas:

El trabajo tiene una naturaleza que está enmarcada en las ramas del derecho administrativo y laboral, en consecuencia su desarrollo está inmerso en la corriente positivista, ya que la responsabilidad administrativa disciplinaria que se pretende atribuir al servidor necesariamente tiene que estar positivizado en la norma aplicable para un correcto ejercicio de la potestad punitiva del Estado, esto debido a que el comportamiento y la interacción del hombre en la sociedad está sometida al ordenamiento jurídico vigente.

2.4. Términos básicos:

- **Derechos laborales:** Es aquel conjunto de responsabilidades que todo empleador tienen que cumplir, puesto que, están reguladas en el ordenamiento peruano, siendo los más básicos y que le son inherentes a todo trabajador en el Perú al margen del régimen al cual pertenezcan, gratificaciones, vacaciones, CTS, remuneración mínima vital, entre otras.

- **Falta disciplinaria:** Es el comportamiento que vulnera el ordenamiento jurídico, pudiendo constituirse en las acciones u omisiones realizadas por los servidores y/o funcionarios públicos. Las faltas deben estar prescritas por ley.
- **Función:** Son las actividades, labores y tareas en relación al cargo que se ha asignado al servidor, descritas en el instrumento de gestión u otro documento que corresponda.
- **Funcionario público:** Es aquella persona que ostenta un cargo público representativo, ejerciendo la función de organizar el Estado, ya sea dirigiendo o interviniendo la entidad.
- **Obrero municipal:** Es aquel personal que se encarga de realizar trabajos con mayor desgaste esfuerzo físico que intelectual, puesto que realiza acciones que están comprendidas en las distintas etapas del proceso productivo: Choferes, limpieza pública, serenazgo, jardinero, entre otros.
- **Procedimiento administrativo disciplinario:** Es aquel proceso, que tiene como objetivo realizar investigaciones que coadyuven a la determinación de faltas a aquellos servidores públicos, asegurando con ello la imposición de medidas disciplinarias.
- **Responsabilidad administrativa:** Atribución que adquieren los servidores civiles, cuando en la realización de sus labores en el marco de la Administración pública, trasgreden una obligación, prohibición o una función que vulnere lo establecido en la legislación y normas propias municipales, motivo por el cual, se impone una medida disciplinaria.
- **Servidor público:** Es aquel empleado público que ofrece sus servicios profesionales en beneficio del Estado, realizando funciones administrativas o labores auxiliares de apoyo.

2.5. Hipótesis:

2.5.1. *Hipótesis general:*

La determinación de responsabilidad administrativa disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal garantiza sus derechos laborales.

2.5.2. *Hipótesis específica:*

- La instauración del procedimiento administrativo disciplinario al servidor que realiza contrataciones indebidas al obrero municipal, permitirá garantizar la protección de sus derechos laborales.
- La adecuada identificación de la falta que se le atribuye al servidor que dispone contrataciones indebidas al obrero municipal, permite garantizar el cumplimiento de las obligaciones del empleador.
- La imposición de sanción disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal servirá para garantizar sus derechos laborales.

2.6. Operacionalización de variables:

VARIABLES	DEFINICIONES		DIMENSIONES	INDICADORES	ITEMS	Escala de medición	Unidad de análisis
	CONCEPTUAL	OPERACIONAL					
Responsabilidad administrativa disciplinaria	Tramite en la que actúan las diversas autoridades del procedimiento administrativo disciplinario y que tienen una serie de funciones, entre ellas la identificación de la falta cometida frente al incumplimiento de la norma por parte del servidor civil y que luego del mismo puede llevar o no a la imposición de una sanción.	Se medirá mediante un cuestionario de encuesta	Actuación de las autoridades del PAD	Cumplimiento de principios Rol del secretario técnico.	1-5	Ordinal Likert	Abogados agremiados del Ilustre Colegio de Abogados de Huaura.
			Identificación de la falta	Subsunción del hecho Actuación negligente en contrataciones indebidas	6 7	Ordinal Likert	
			Incumplimiento de la norma	Locación de servicios	8	Ordinal Likert	
			Imposición de sanción	Tipo Finalidad Gradualidad	9 10	Ordinal Likert	
Garantizar los derechos laborales	Los derechos del trabajador o derechos laborales son un conjunto de obligaciones que debe cumplir el empleador y que están reguladas por una serie de normas y leyes del estado peruano.	Se medirá mediante un cuestionario de encuesta.	Obligaciones del empleador	Contratos de acuerdo a Ley	11 12	Ordinal Likert	
			Reconocidos por ley	Inherentes al régimen			

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA

3.1. Diseño

3.1.1. Forma

En cuanto a la estructura es aplicada, llamada también práctica, ya que parte de la problemática planteada, siendo esta la contratación de obreros municipales al margen del correcto régimen laboral, por lo tanto, se pretende aplicar los conocimientos teóricos que fundamenten una posible atribución de responsabilidad administrativa a los servidores que incurran en falta tipificada por la Ley de Servicio Civil.

3.1.2. Tipo

Tiene una orientación descriptiva-explicativa, debido al uso de la descripción de las instituciones tratadas y con propósito de explicar la causa de la solución planteada ante los desafíos actuales en el proceso de contratación de obreros municipales al margen del correcto régimen laboral.

3.1.3. Enfoque

Es cualitativa-cuantitativa, dado que nos apoyaremos en encuestas y manejamos los resultados de estas.

3.1.4. Esquema

Cuenta con un diseño no experimental, implicando una exploración basada en la experiencia y organización, en contextos donde no tenemos manipulación directa de las variables, debido a que las demostraciones ya se han manifestado y son inherentes o no

modificables. Lo que nos habilita para estudiar, identificar y especificar, los aspectos que evidencian la violación de derechos laborales en la esfera pública.

3.1.5. Estilo de investigación

Se adopta un enfoque de corte transversal, ya que, se centró en la realidad del personal obrero de la entidad edil de la Provincia de Huaura; y se recogió información de las variables en el periodo, durante el año 2022.

3.2. Población y muestra

3.2.1. Población

Abogados habilitados y agremiados, pertenecientes al gremio de abogados de Huaura, conforme a la información respaldatoria adjunta en este proyecto como respaldo.

3.2.2. Muestra

La muestra requerida para proporcionar una visión detallada de la problemática planteada. Asimismo, el porcentaje representativo se calculará tomando en consideración la población compuesta por el gremio de Abogados de Huaura, utilizando la fórmula estadística que aparece a continuación:

$$n = \frac{p \times q \times z^2 \times N}{Z^2 \times p \times q + e^2(N - 1)}$$

Cálculo de la fórmula:

N = abogados
Z = nivel de confianza de 95% = 1.96
p = 50% = 0.50
q = 0.50
e = 1% = 0.010

$$n = \frac{0.5 \times 0.5 \times 1.96^2 \times 2113}{1.96^2 \times 0.50 \times 0.50 + 0.010^2(2113 - 1)}$$

n = 326.1026
n = 326 abogados

Para tal efecto de 326 abogados agremiados a la jurisdicción del Distrito de Huaura se ha seleccionado una muestra.

3.3. Técnicas de recolección de datos

3.3.1. Técnicas

La encuesta fue aquella técnica capaz de comprender la verdadera extensión de la problemática planteada en este proyecto de investigación, ya que, a los abogados miembros del gremio de abogados de Huaura se ejecutaron las encuestas.

3.3.2. Descripción de los instrumentos

La herramienta de recopilación de información que se utilizara dentro del ámbito de este trabajo de investigación es el formulario de preguntas estructuradas, siendo la elección más pertinente con el propósito de la investigación, considerando que el propósito es conocer las ideas y opiniones de los abogados del Distrito de Huaura.

3.4. Técnicas para el procesamiento de información

Dentro del análisis se empleará la técnica de estadística básica de Excel para procesar los datos recabados, para después codificarlos y plasmarlos con el propósito de obtener registros y conclusiones que se reflejaran mediante tablas y figuras apropiadas.

3.4.1. Recolección de datos

Con la información de diversas fuentes, el investigador ejecuta la categorización y evaluación, logrando generar un orden apropiado para la elaboración y elucidación de los datos recopilados; por lo tanto, es crucial tomar en consideración lo siguiente:

La entrada: En esta etapa, el objetivo es coadyubar a una ubicación pronta y fácil, a nivel teórico y práctico, puesto que, los datos son recolectados los datos deben ser recolectados de manera fraccionada y sistemática, siendo trasladadas a un bloque central para su registro y análisis en la investigación.

El proceso: Después del proceso de clasificación, se procura que la información de entrada se convierta en información escogida y relevante para el investigador; ya habiéndose completado ello, es necesario llevar a cabo la operación de salida preparando un informe.

La Salida: Al haberse obtenido las conclusiones de la información necesaria, se puede afirmar la disponibilidad y exclusividad para la investigación, para consecuentemente ser sometida a un control que advierta la correcta ejecución del procedimiento de los resultados.

3.4.2. Codificación

Es aquella fase donde se le asigna un código numérico a cada categoría o alternativa de aquellas preguntas en los instrumentos de investigación, facilitando con ello la tabulación y el conteo de datos.

3.4.3. Tabulación

La elaboración de la tabulación se fundamenta en el contenido de los instrumentos, cuyo contenido son las respuestas que permiten determinar la frecuencia de cada variable

de nuestra presente labor investigativa, y a razón de cada calificación o intervalo que el investigador designe, con el objetivo de generar el resultado que se presentan en cuadros y gráficos, utilizando el software de gestión de datos Microsoft Excel.

3.4.4. Registro de datos

Es aquel conjunto de campos, que debe tener un registro de manera organizada y secuencial, contando con números consecutivos, que son utilizados como índice; siendo lo común y practico es que cada registro cuente con un campo clave para lograr una fácil ubicación.

3.4.5. Presentación de datos

En toda aquella labor investigativa, al desarrollarse los resultados, resulta esencial medir la información a través de métodos estadísticos y logrando permitir presentar los hallazgos mediante tablas y gráficos.

CAPÍTULO IV:

RESULTADOS

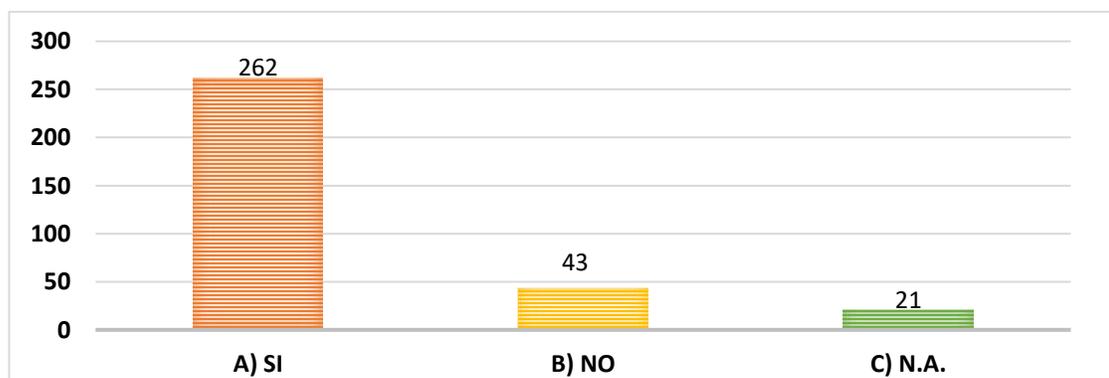
4.1. Análisis.

Tabla 1 Determinación de responsabilidad administrativa disciplinaria para garantizar derechos laborales.

Pregunta	Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
¿La determinación de responsabilidad administrativa disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal permitirá garantizar sus derechos laborales?	a) SI	262	80,6%
	b) NO	43	13%
	c) N.A.	21	6,5%
	TOTAL	326	100%

Fuente: a través de Forms, 12/2022.

Figura 1. Determinación de responsabilidad administrativa disciplinaria para garantizar derechos laborales.



Nota: De los tesisistas.

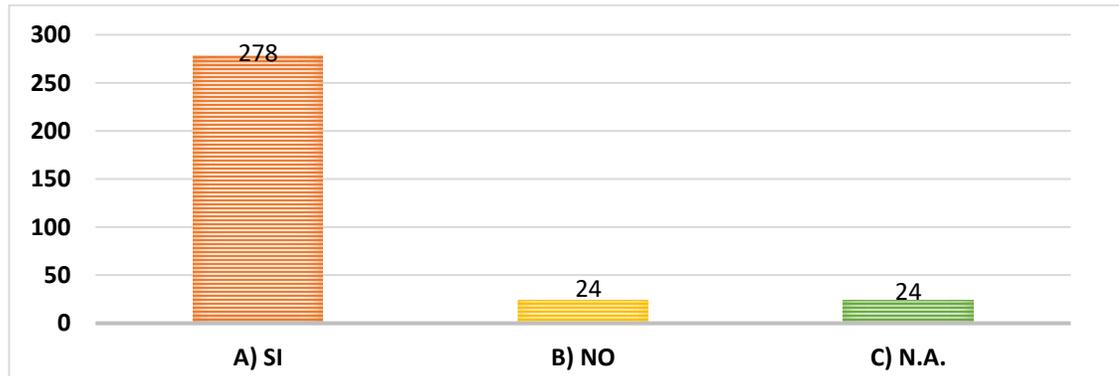
Interpretación del autor: En relación a la pregunta sobre si, la determinación de responsabilidad administrativa disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal permitirá garantizar sus derechos laborales, de una totalidad de 326 elementos, el 80,6% rotuló que SI; habiendo un 13% confesó que NO y el 6,5% reconoció que N.A, lo que manifiesta que la mayor cuantía responde positivamente.

Tabla 2 Cumplimiento de los principios.

Pregunta	Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Le parece que: ¿Las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario deben garantizar el cumplimiento de los principios, para así determinar correctamente la responsabilidad administrativa disciplinaria de los servidores que realicen contrataciones indebidas (locación de servicios) al obrero municipal?	a) SI	278	85,2%
	b) NO	24	7,4%
	c) N.A.	24	7,4%
	TOTAL	326	100%

Fuente: Forms, 12/2022.

Figura 2. Cumplimiento de los principios.



Nota: Autoría de los tesisistas.

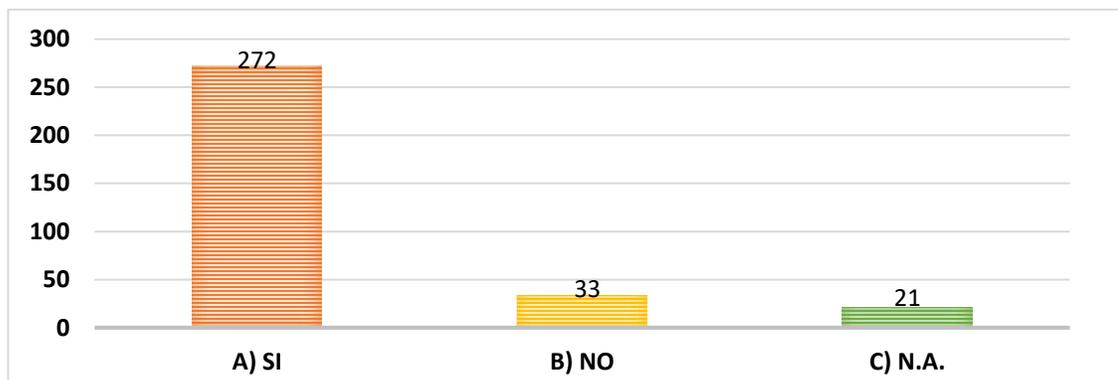
Interpretación del autor: en conexión a la interrogación sobre si, las autoridades del procedimiento disciplinario están obligados a garantizar el cumplimiento de los principios, para así determinar correctamente la responsabilidad administrativa de los trabajadores civiles que realicen contrataciones indebidas (locación de servicios) al obrero municipal, de una integral de 326 individuos, el 85,2% afirmó que SI; habiendo un 7,5% que dio respuesta NO y el 7,5% confesó que N.A, lo que evidenciasque la mayoría absoluta considera afirmativo.

Tabla 3 - Garantizar cumplimiento del rol del secretario técnico del PAD.

Pregunta	Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
¿Las autoridades del Procedimiento disciplinario, deben garantizar el cumplimiento del rol del secretario técnico del PAD, al momento de calificar la falta cometida por el presunto infractor que realizó una contratación indebida (locación de servicios) al obrero municipal?	a) SI	272	83,3%
	b) NO	33	10,2%
	c) N.A.	21	6,5%
	TOTAL	326	100%

Fuente: Forms. 12/2022.

Figura 3. Garantizar cumplimiento del rol del secretario técnico del PAD.



Nota: De los tesisistas.

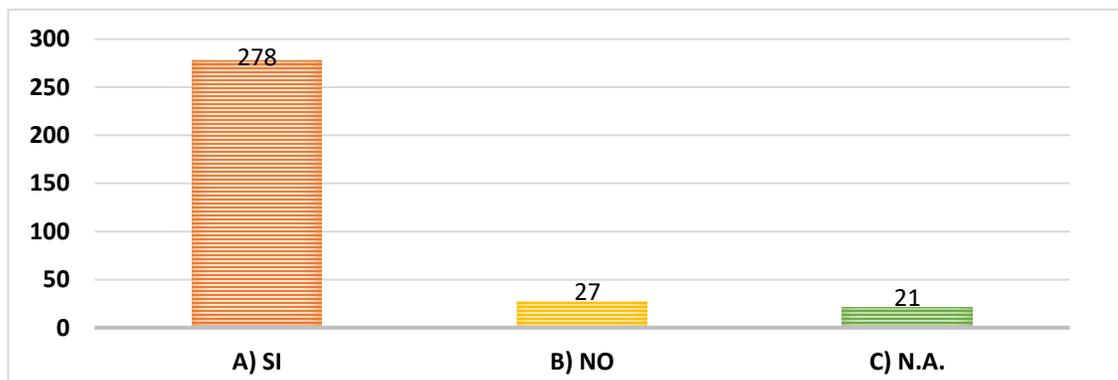
Comentario del autor: Relacionado a la interrogante: las autoridades del Procedimiento disciplinario, deben garantizar el cumplimiento del rol del secretario técnico del PAD, al momento de calificar la falta cometida por el presunto infractor que realizó una contratación indebida (locación de servicios) al obrero municipal, de una muestra de 326 individuos, el 83,3% marcó que SI; habiendo un 10,2% que contestó NO y el 6,5% reconoció que N.A, lo que expone que la mayoría considera correcta la positiva.

Tabla 4 - Correcta subsunción de la falta.

Pregunta	Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Considera usted que: ¿Los sujetos encargados del procedimiento administrativo disciplinario deben de realizar una correcta subsunción de la falta que se refiera al caso del servidor que realizó una contratación indebida (locación de servicios) al obrero municipal?	a) SI	278	85,2%
	b) NO	27	8,3%
	c) N.A.	21	6,5%
	TOTAL	326	100%

Fuente: Forms, 12/2022.

Figura 4. Correcta subsunción de la falta.



Nota: De los investigadores.

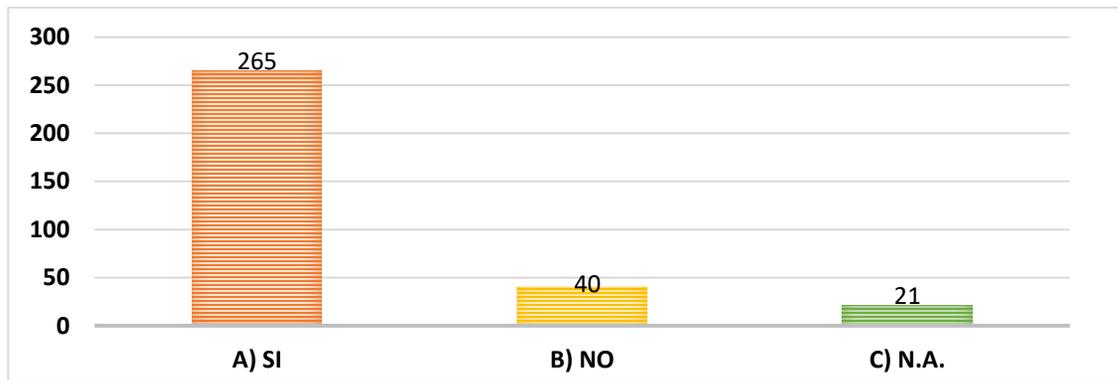
Interpretación del autor: En razón a la interrogante sobre si, los sujetos encargados del procedimiento administrativo disciplinario deben de realizar una correcta subsunción de la falta que se refiera al caso del servidor que realizó una contratación indebida (locación de servicios) al obrero municipal, de una muestra de 326 sujetos, el 85,2% afirmó que SI; el 8,3% aseveró que NO y el 6,5% aseveró que N.A, lo que acredita que la mayoría de los encuestados considera respuesta

Tabla 5 - Actuaciones negligentes.

Pregunta	Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Cree usted que: ¿Las contrataciones indebidas al obrero municipal (locación de servicios) deben ser consideradas como actuaciones negligentes por parte de los funcionarios y/o servidores encargados de sus contrataciones?	a) SI	265	81,5%
	b) NO	40	12%
	c) N.A.	21	6,5%
	TOTAL	326	100%

Fuente: Forms, 12/2022.

Figura 5. Actuaciones negligentes.



Nota: De los investigadores.

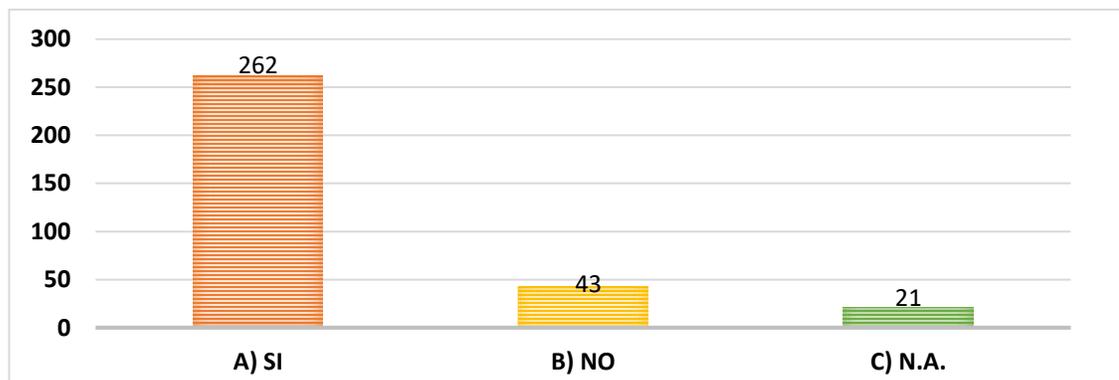
Glosa del autor: Relacionado a la interrogante: si, las contrataciones indebidas al obrero municipal (locación de servicios) deben ser consideradas como actuaciones negligentes por parte de los funcionarios y/o servidores encargados de sus contrataciones, de una totalidad de 326 entes, el 81,5% respondió que SI; de otro lado el 12% confesó que NO y el 6,5% confesó que N.A, lo que manifiesta que la casi generalidad de la muestra responde afirmativo.

Tabla 6 - Apertura de un procedimiento administrativo disciplinario.

Pregunta	Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
<i>Considera usted que: ¿El hecho de contratar indebidamente (locación de servicios) por parte del servidor y/o funcionario público al obrero municipal es suficiente para la apertura de un procedimiento administrativo disciplinario, siempre y cuando se establezca el incumplimiento de la norma?</i>	a) SI	262	80,6%
	b) NO	43	13%
	c) N.A.	21	6,5%
	TOTAL	326	100%

Fuente: Forms, 12/2022.

Figura 6. Apertura de un procedimiento administrativo disciplinario.



Nota: Autoría de los investigadores.

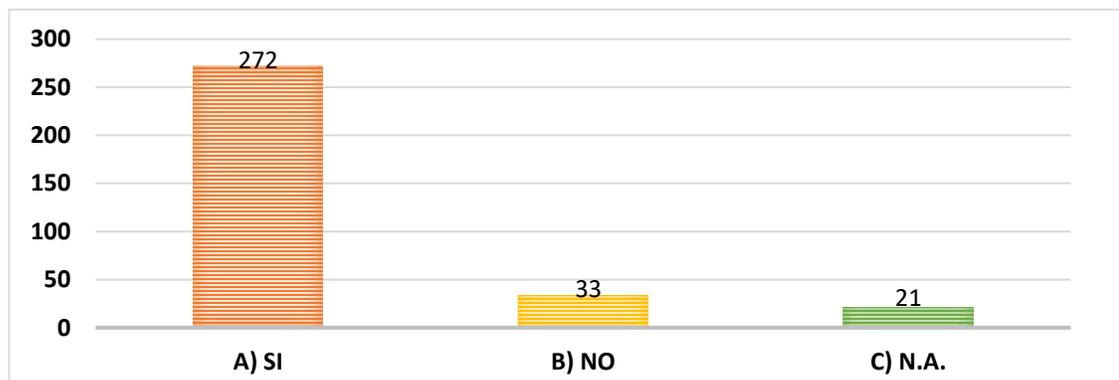
Comentario del autor: A la interrogante si, el hecho de contratar indebidamente (locación de servicios) por parte del servidor civil al obrero municipal es suficiente para la instauración de un procedimiento disciplinario, siempre y cuando se establezca el incumplimiento de la norma, de un integral de 326 sujetos, el 80,6% rotuló que SI; existiendo el 13% que manifestó NO, el 6,5% manifestó que N.A, lo que expone que la mayoría manifiesta en positivo.

Tabla 7 - Negligencia en el desempeño de funciones.

Pregunta	Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
¿El incumplimiento de las normas de la entidad son fundamentales para atribuir la falta de negligencia en el desempeño de sus funciones a los servidores y/o funcionarios que realicen contratos de locación al obrero municipal?	a) SI	272	83,3%
	b) NO	33	10,2%
	c) N.A.	21	6,5%
	TOTAL	326	100%

Fuente: Forms, 12/2022.

Figura 7. Negligencia en el desempeño de funciones.



Nota: De los investigadores.

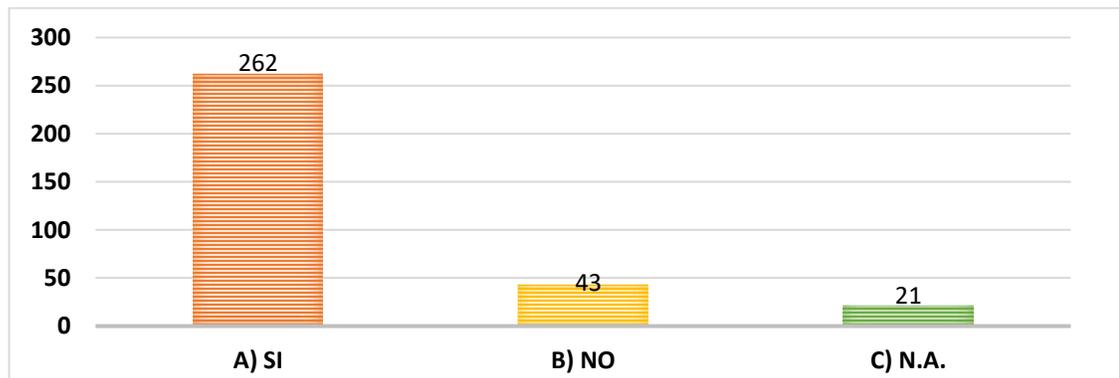
Consideraciones del autor: Al preguntar sobre si, el incumplimiento de las normas de la entidad son fundamentales para atribuir la falta de negligencia en el desempeño de sus funciones a los servidores civiles que realicen contratos de locación al obrero municipal, de una muestra de 326 individuos, el 83,3% afirmó que SI; además el 10,2% confesó que NO y el 6,5% confesó que N.A, lo que acredita una amplia mayoría con respuesta si.

Tabla 8 - Criterios de graduación para lograr sanción proporcional.

Pregunta	Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
¿Es importante aplicar los criterios de graduación (como por ejemplo ver si el infractor es reincidente), para lograr una sanción proporcional a la falta cometida en el caso de la realización de locaciones a los obreros municipales?	a) SI	262	80,6%
	b) NO	43	13%
	c) N.A.	21	6,5%
	TOTAL	326	100%

Fuente: Forms, 12/2022.

Figura 8. Criterios de graduación para lograr sanción proporcional.



Nota: De los investigadores.

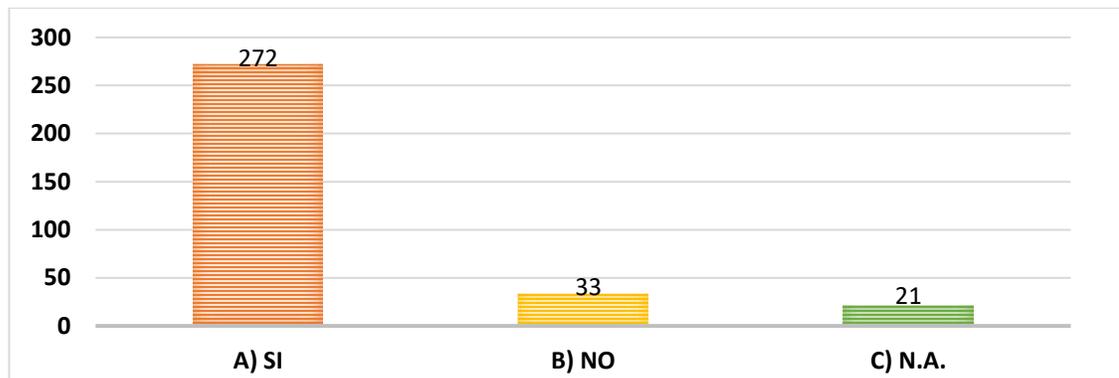
Comentario del autor: En conexión al interrogatorio sobre si, es importante aplicar los criterios de graduación (como por ejemplo ver si el infractor es reincidente), para lograr una sanción proporcional a la falta cometida en la situación de realización de locaciones a los obreros municipales, de una generalidad de 326 individuos, el 80,6% afirmó SI; por su parte el 13% reconoció que NO y el 6,5% reconoció que N.A, lo que evidencia que una gran mayoría considera la respuesta positivamente

Tabla 9 - Sanción como precedente para evitar mala praxis.

Pregunta	Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
¿Una futura sanción de amonestación, suspensión o destitución, generaría una especie de precedente en la entidad y así evitaría que futuros servidores continúen con la mala praxis de utilizar locaciones para los obreros municipales?	a) SI	272	83,3%
	b) NO	33	10,2%
	c) N.A.	21	6,5%
	TOTAL	326	100%

Fuente: Forms, 12/2022.

Figura 9. Sanción como precedente para evitar mala praxis.



Nota: Autoría de los investigadores.

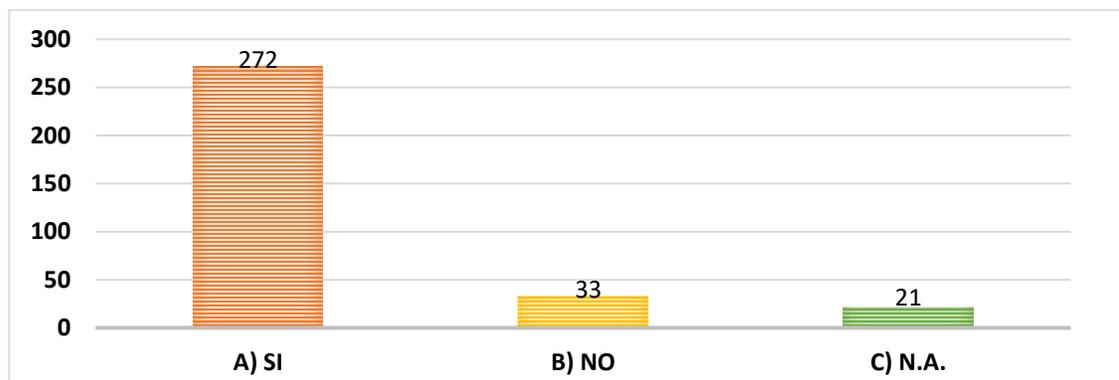
Comentario del autor: En razón a la interrogante sobre si, una futura sanción de amonestación, suspensión o destitución, generaría una especie de precedente en la entidad y así evitaría que futuros servidores continúen con la mala praxis de utilizar locaciones para los obreros municipales, de un totalidad de 326 sujetos, el 83,3% marcó que SI; por su parte el 10,2% contestó que NO y el 6,5% contestó N.A., demostrando que la mayoría absoluta de la muestra concluye en positivo.

Tabla 10 - Sanción como efecto indirecto para la protección derechos laborales del obrero municipal.

Pregunta	Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
¿La sanción disciplinaria impuesta al servidor por llevar a cabo contrataciones indebidas (locación de servicios) generaría un efecto indirecto que causa la protección derechos laborales del obrero municipal?	a) SI	272	83,3%
	b) NO	33	10,2%
	c) N.A.	21	6,5%
	TOTAL	326	100%

Fuente: Forms, 12/2022.

Figura 10. Sanción como efecto indirecto para la protección derechos laborales del obrero municipal.



Nota: De los investigadores.

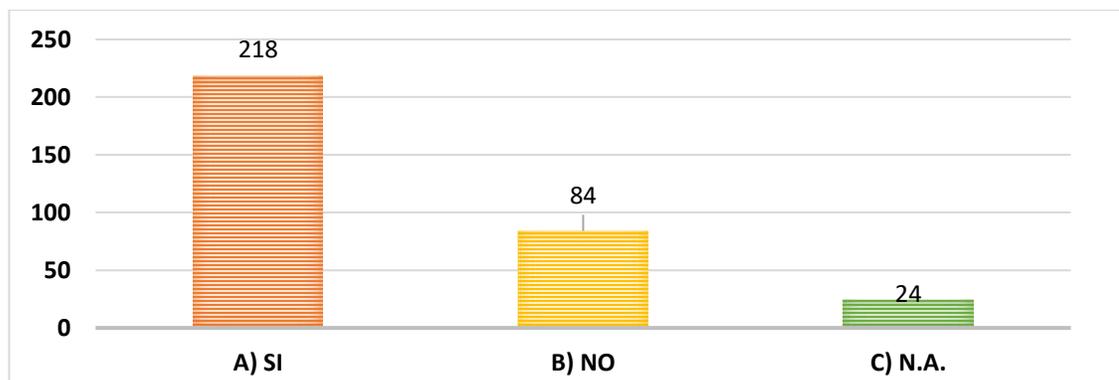
Comentario del autor: en conexión a la interrogación sobre si, la sanción disciplinaria impuesta al servidor por llevar a cabo contrataciones indebidas (locación de servicios) generaría un efecto indirecto que causa la protección derechos laborales del obrero municipal, de una generalidad de 326 individuos, el 83,3% marcó que SI; por su parte el 10,2% reconoció que NO y el 6,5% reconoció que N.A, demostrando que la mayoría considera en positivo.

Tabla 11 - Pago de beneficios sociales.

Pregunta	Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
¿La determinación de sanción disciplinaria al servidor civil por contratación indebida (por locación de servicios), garantiza el que el empleador cumpla con la obligación de pago de beneficios sociales?	a) SI	218	66,7 %
	b) NO	84	25,9%
	c) N.A.	24	7,4%
	TOTAL	326	100%

Fuente: Forms, 12/22.

Figura 11. Pago de beneficios sociales.



Nota: De los investigadores.

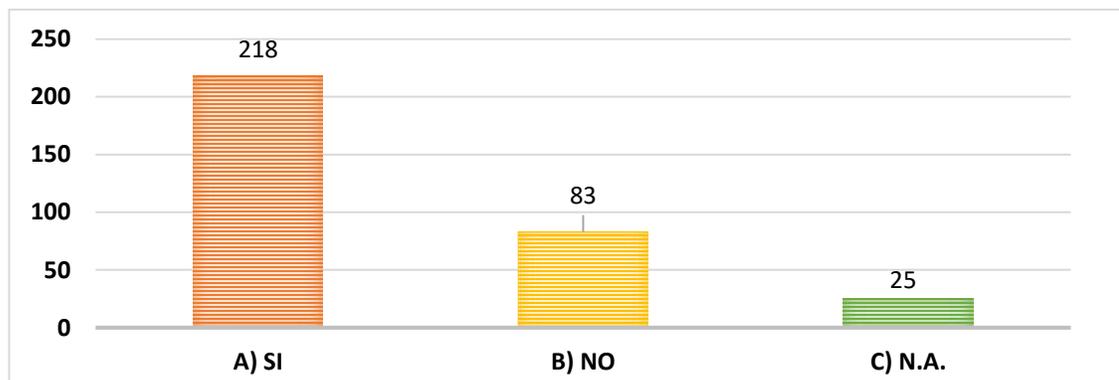
Comentarios del autor: en proporción a la cuestión sobre si, la determinación de sanción disciplinaria al servidor civil por contratación indebida (por locación de servicios), garantiza el que el empleador cumpla con la obligación de pago de beneficios sociales, de una muestra de 326 individuos, el 66,7% afirmó SI; de otro lado el 25,9% reconoció que NO y el 7,4% reconoció que N.A, lo que manifiesta que la mayoría de la muestra responde afirmativo.

Tabla 12 - Aplicación de la normativa seguridad y salud en el trabajo.

Pregunta	Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
¿La posibilidad de una sanción disciplinaria por realizar contratos de locación de servicios a los obreros municipales generaría la aplicación de la normativa aplicable en materia de seguridad y salud en el trabajo?	a) SI	218	66,7%
	b) NO	83	25%
	c) N.A.	25	8,3%
	TOTAL	326	100%

Fuente: Forms, 12/22.

Figura 12. Aplicación de la normativa seguridad y salud en el trabajo.



Nota: Autoría del investigador.

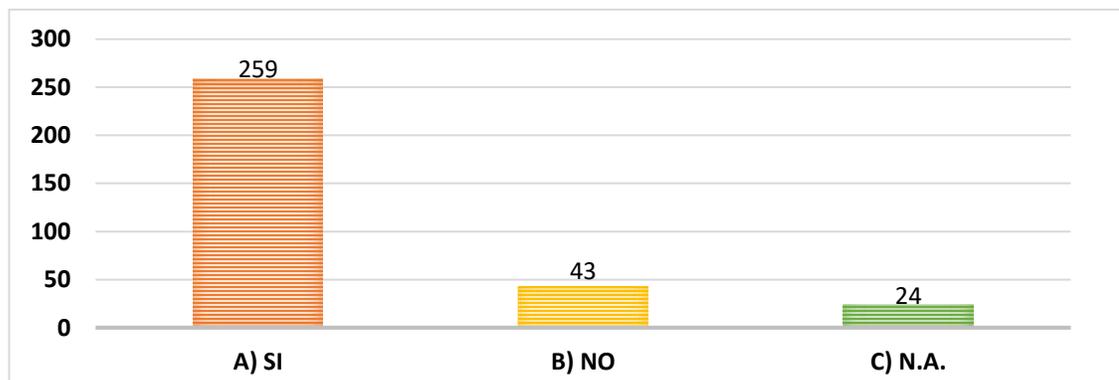
Comentarios del autor: En conexión al interrogatorio sobre si, la posibilidad de una sanción disciplinaria por realizar contratos de locación de servicios a los obreros municipales generaría la aplicación de la normativa aplicable en materia de seguridad y salud en el trabajo, de una generalidad de 326 sujetos, el 66,7% afirmó que SI; estando que el 25% reconoció que NO y el 8,3% reconoció que N.A, lo que demostró que la mayoría de la muestra dijo que si.

Tabla 13 - Uso intencional desmesurado del contrato de locación de servicios.

Pregunta	Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
¿Los funcionarios y/o servidores públicos utilizan desmesuradamente el contrato de locación de servicios con evasión de la norma de manera intencional?	a) SI	259	79,6%
	b) NO	43	13%
	c) N.A.	24	7,4%
	TOTAL	326	100%

Fuente: Forms, 12/22.

Figura 13. Uso intencional desmesurado del contrato de locación de servicios.



Nota: De los investigadores.

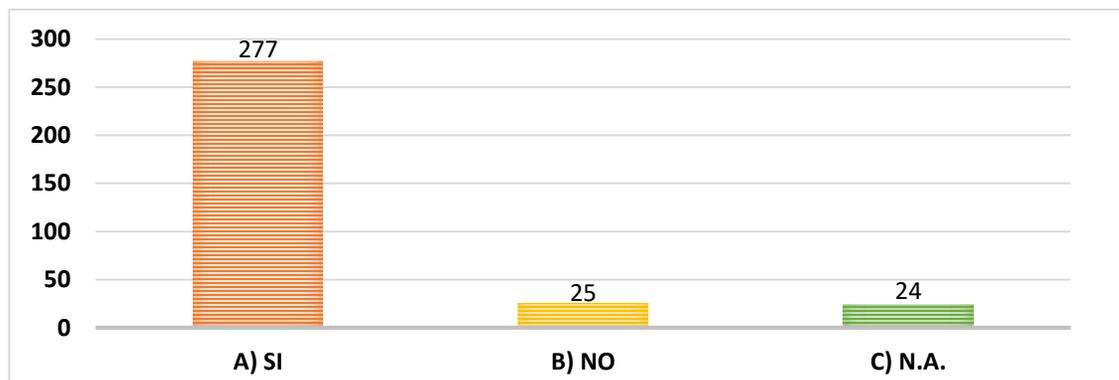
Exégesis del autor: En afinidad al interrogatorio sobre si, los funcionarios y/o servidores públicos utilizan desmesuradamente el contrato de locación de servicios con evasión de la norma de manera intencional, de una muestra de 326 elementos, el 79,6% rotuló que SI; existiendo el 13% que reconoció que NO y el 7,4% reconoció que N.A, lo que manifiesta que la mayoría responde afirmativo.

Tabla 14 - Disminución en los costos en comparación de registro en planilla.

Pregunta	Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
¿Los funcionarios y/o servidores públicos, optan por contratar a los obreros municipales (encargados de la limpieza y recojo de residuos sólidos) mediante locaciones de servicio, puesto que esto genera una disminución en los costos en comparación de registrarlos en planilla?	a) SI	277	84,3%
	b) NO	25	8,3%
	c) N.A.	24	7,4%
	TOTAL	326	100%

Fuente: Forms, 12/22.

Figura 14. Disminución en los costos en comparación de registro en planilla.



Nota: De los investigadores.

Consideraciones del autor: En conexión a la interrogante sobre si, los servidores civiles, optan por contratar a los obreros municipales (encargados de la limpieza y recojo de residuos sólidos) mediante locaciones de servicio, puesto que esto genera una disminución en los costos en comparación de registrarlos en planilla, de un totalidad de 326 sujetos, el 84,3% marcó que SI; existiendo el 8,3% que reconoció que NO y el 7,4% reconoció que N.A, lo que evidencia que la mayoría de la muestra responde afirmativo.

4.2. Contratación de hipótesis.

En disposición primera, desplegamos la hipótesis general, en la que planteó: La determinación de responsabilidad administrativa disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal garantiza sus derechos laborales, corroborándose con las resultas recogidas con la ejecución del interrogatorio a 326 individuos abogados que conforman la muestra, los que están colegiados y habilitados, es así que el 80,6% de ellos concuerda con ello, la hipótesis es homologada, además con lo expresado en la tarea de investigación de **Días y Urzúa (2018)** que concluye que el establecimiento de responsabilidad disciplinaria es el reflejo de la potestad sancionadora del Estado ya que este autoriza a determinados funcionarios ejercer la potestad disciplinaria, poseyendo como fin garantizar el correcto y eficiente ejercicio de la función pública.

Luego, desplegamos la inicial hipótesis específica que se planteó previamente en el proyecto: La instauración del procedimiento administrativo disciplinario al servidor que realiza contrataciones indebidas al obrero municipal, permitirá garantizar la protección de sus derechos laborales, reafirmando con las resultas alcanzadas con la ejecución del cuestionario a 326 individuos abogados los que forman la muestra, es así que el 83,3% de los encuestados se muestran conformes con esto, esta hipótesis es demostrada además con lo expuesto en la tarea de **Neira y Rojas (2015)** menciona que la celebración de contratos de locación de servicio realizadas al personal obrero (quienes ya cuentan con régimen laboral determinado) se configura como una conducta reprochable al servidor/es que lo realizan, puesto que no solo afectan directamente a los derechos de los trabajadores sino, se observa que se genera otra contingencia inmediata, se convierte en un problema judicial para las

entidades, es por ello que resulta posible la determinación de la responsabilidad administrativa disciplinaria mediante la apertura del procedimiento respectivo.

Así también, tenemos la segunda hipótesis específica formulada anteriormente, con el proyecto: La adecuada identificación de la falta que se le atribuye al servidor que dispone contrataciones indebidas al obrero municipal, permite garantizar el cumplimiento de las obligaciones del empleador, lo que se confirma con los resultados compilado por intermedio del cuestionario tomado a 326 individuos abogados los cuales constituyen la muestra, es así que el 81,5% afirmó su conformidad en que de regularse esta alternativa conllevaría el resultado de un procedimiento disciplinario correcto, se concluye con lo indicado por **Sarmiento (2021)** indica que la determinación de responsabilidad administrativa se genera cuando se declara la desnaturalización mediante un proceso judicial, quedando ello como evidencia para poder instaurar un procedimiento administrativo disciplinario a los encargados de dicha contratación, ya que si estos servidores trasgreden lo establecido en documentos normativos y de gestión, se estaría incurriendo en la falta “negligencia en el desempeño de sus funciones” de carácter disciplinaria, la cual está tipificada en la Ley del Servicio Civil.

Para finalizar, describimos una tercera hipótesis específica planteada anticipadamente: La imposición de sanción disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal servirá para garantizar sus derechos laborales, afirmación ratificada gracias al resultado compilado por intermedio del cuestionario utilizado en 326 abogados que conforman la muestra, es así que el 83,3% aseveró que está de conforme con dicha hipótesis, que al mismo tiempo se colige con lo mencionado por **Dámazo (2022)** validó la propuesta de solución brindada por el TC, a la realidad problemática suscitada; esto es, a través del inicio de un

procedimiento administrativo disciplinario a quien celebra, autoriza y/o ejecuta las contrataciones indebidas (locación de servicios).

CAPITULO V

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

5.1. Discusión

Se logró conocer la percepción de la muestra sobre la determinación de responsabilidad administrativa disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal para garantizar sus derechos laborales en Huacho 2022.

De la misma manera el 85,2% ratificaron que las autoridades encargadas del PAD deben asegurar que el secretario técnico del PAD cumpla su rol diligentemente al momento de calificar la falta cometida por el presunto infractor que realizó una contratación indebida (locación de servicios) al obrero municipal, resultado también obtenido por **Llatser (2008)** el cual menciona que en conjunto las instituciones públicas de Argentina han demostrado el uso desmedido de las locaciones de servicios, tornándolas ilegítimas. Empero, dado que las locaciones tienen sustento en las leyes de presupuesto, tienen legalidad para su uso; sin embargo, resultan perjudiciales para los trabajadores públicos, vulnerando sus derechos laborales inherentes.

El 80,6% de los entrevistados considera que el hecho de contratar indebidamente (locación de servicios) por parte del servidor y/o funcionario público al obrero municipal es suficiente para la apertura de un PAD siempre y cuando se establezca el incumplimiento de la norma, todo esto se concuerda con lo resuelto por **Badillo (2011)** refiere sobre la celebración de contratos por “honorarios” o “prestador de servicios profesionales” con los trabajadores, que ese contrato tiene como finalidad la evasión de responsabilidades respecto a sus derechos laborales mínimos que les corresponde según ley.

Para finalizar, además de las resultas logradas explica que el 79,6% de los individuos en los que se empleó la encuesta aseveraron que los funcionarios y servidores públicos utilizan desmesuradamente la locación de servicios con evasión de la norma de manera intencional, esto se colige con el resultado obtenido por **Beltrán (2013)** concluye que los contratos no personales (neologismo de la locación regulada por el Código Civil), vulneran los derechos del trabajador, por lo que han sido desnaturalizados al evidenciarse los elementos esenciales del contrato de trabajo, contraviniendo la Constitución, y por **Moreno (2020)** dilucidar que el régimen al cual pertenecen los obreros municipales, es el régimen privado, y no al régimen CAS o uno de naturaleza civil (locación); esto porque ante la problemática sobre la celebración de contratos bajo la modalidad de locación, se contraviene lo dispuesto por la Ley N° 27972, debido a que los obreros municipalidades desarrollan actividades de manera permanente y subordinada; siendo consecuencia de ello, la vulneración de los derechos laborales.

CAPITULO VI.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Conclusiones

1. La determinación de responsabilidad administrativa disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal servirá para garantizar sus derechos laborales, coincidiendo con el 80,6% que confiesa afirmativo; también, se observa que la fundamentación dogmática concuerda en esta.
2. La instauración del procedimiento disciplinario al servidor que realiza contrataciones indebidas al obrero municipal, permitirá garantizar la protección de sus derechos laborales, coincidiendo con el 83,3% que confiesa afirmativo, además la academia en esta rama del derecho opina similar.
3. La adecuada identificación de la falta que se le atribuye al servidor que dispone contrataciones indebidas al obrero municipal, permite garantizar el cumplimiento de las obligaciones del empleador, resultas logradas por el 81,5% de la muestra que se pronuncian a favor, concordando con la literatura y la dogmática que tienen pronunciamientos varios similares.
4. La imposición de sanción disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal servirá para garantizar sus derechos laborales, asumiendo este resultado como incontrastable puesto que el 83,3% de la muestra se manifiesta de conformidad con lo afirmado y coincidiendo con la academia.
5. Se concluye que las autoridades encargadas del PAD deben garantizar que el secretario técnico del PAD cumpla su rol diligentemente al momento de calificar la falta cometida por el presunto

infractor que realizó una contratación indebida (locación de servicios) al obrero municipal, teniendo este resultado como verdadero puesto que el 85,2% de encuestados se muestra de acuerdo con lo dicho y concordándose con la doctrina.

6.2. Recomendaciones

- 1.** Se sugiere que realizar la determinación de responsabilidad administrativa disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal servirá para garantizar sus derechos laborales, y, ofrecer una mayor claridad disminuyendo la contingencia de arbitrariedades y asevera una aplicación relacionada de la norma.
- 2.** Se recomienda realizar auditorías regulares de los procesos de contratación para detectar posibles irregularidades o prácticas indebidas. Esta supervisión constante ayudará a prevenir y corregir cualquier desviación de los procedimientos establecidos, garantizando la integridad y la legalidad en la contratación de personal.
- 3.** Se sugiere establecer procedimientos claros y transparentes para la contratación de trabajadores municipales, asegurando que todos los procesos sean justos, imparciales y estén en conformidad con las leyes laborales y regulaciones administrativas. Esto puede incluir la creación de comités de contratación y la implementación de criterios objetivos de selección.
- 4.** Se sugiere implementar programas de capacitación para todos los funcionarios y empleados municipales sobre las leyes y regulaciones relacionadas con las contrataciones laborales y los derechos laborales de los trabajadores. Esto puede incluir

talleres, seminarios y materiales educativos para aumentar la conciencia y el cumplimiento de las normativas.

- 5.** Las Facultades de derecho, susciten y polemiquen, entre sus estudiantes el actual objeto de indagación, concretamente en lo concerniente a la determinación de responsabilidad administrativa disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal garantizará sus derechos laborales.

CAPITULO VII.

REFERENCIAS

7.1. Fuentes Bibliográficas

- Carrasco, S. (2013). Metodología de la investigación científica: Pautas metodológicas para diseñar y elaborar el proyecto de investigación. (5ª reimpresión de la Segunda edición). Lima: San Marcos S.A.
- Córdova J. (2009). Derecho administrativo laboral. Empleo público sistema de carrera. Universidad externada de Colombia.
- Hernández y otros (2014). Metodología de la Investigación. México: Mc.GRA WHILL/INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V
- Jara J. (2021). Régimen disciplinario en el sector público: enfoque desde la Ley 30057. Instituto pacífico. Lima
- Morales C. (2021). Manual de Derecho laboral público. Los 20 aspectos más relevantes que todo gestor público debe conocer. Lima. Gaceta jurídica editores.

7.2. Fuentes Electrónicas.

- Badillo, Y. (2011). “Trabajadores contratados por honorarios y la violación de sus derechos laborales”. Repositorio de la Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información. Obtenido de Repositorio de la Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información: https://repositorio.unam.mx/contenidos/trabajadores-contratados-por-honorarios-y-la-violacion-a-sus-derechos-laborales-438172?c=rW09Ox&d=true&q=:*.*&i=1&v=1&t=search_0&as=0

Beltrán, L. (2013). PROBLEMÁTICA DE LA EXISTENCIA DE DISTINTOS REGIMENES DE CONTRATACIÓN DE PERSONAL EN EL ESTADO. Pontificia Universidad Católica del Perú.

https://www.academia.edu/16270267/PONTIFICIA_UNIVERSIDAD_CATOLICA_DEL_PERU_ESCUELA_DE_POSGRADO_PROBLEMÁTICA_DE_LA_EXISTENCIA_DE_DISTINTOS_REGIMENES_DE_CONTRATACIÓN_DE_PERSONAL_EN_EL_ESTADO

Rico, G. (2022). Procedimiento Administrativo Disciplinario en la Ley del Servicio Civil. Lima: Escuela de Derecho LP.

Rico, G. (s.f.). Ley del Servicio Civil. Lima: Gaceta Jurídica. Obtenido de Gaceta Jurídica.

Días y Urzúa (2018) “*Procedimientos administrativos disciplinarios en Chile. Una regulación vulneradora del derecho fundamental al debido proceso*”. Obtenido del Repositorio Scielo Chile: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122018000200183

Llatser, A. N. (2008). “*Los contratos de locación de servicios en el sector público de la provincia de Mendoza*”. Repositorio Universidad Nacional de Tres de Febrero de Argentina. Obtenido de Universidad Nacional de Tres de Febrero: <https://170.210.60.93:8070/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=6535>

Moreno, E. (2020). *“La inobservancia del artículo 37° de la Ley N° 27972 en la contratación del personal obrero de la Municipalidad Provincial de Huancayo, 2014-2018”*. Repositorio Digital Universidad Peruana de los Andes. Obtenido de Repositorio Digital Universidad Peruana de los Andes: <https://repositorio.upla.edu.pe/handle/20.500.12848/3062>

Neira y Rojas (2015). *“Los trabajadores a honorarios de la administración municipal: su desregulación como vulneración al orden público laboral”*. Repositorio Digital Institucional Universidad de Chile. Obtenido de Repositorio Digital Universidad de Chile: <https://revistatrabajo.uchile.cl/index.php/RDTSS/article/view/42441/4451>

13. ¿Considera usted que los funcionarios y/o servidores públicos utilizan desmesuradamente el contrato de locación de servicios con evasión de la norma de manera intencional?

a) SI

b) NO

c) N.A.

14. ¿Considera usted que los funcionarios y/o servidores públicos, optan por contratar a los obreros municipales (encargados de la limpieza y recojo de residuos sólidos) mediante locaciones de servicio, puesto que esto genera una disminución en los costos en comparación de registrarlos en planilla?

a) SI

b) NO

c) N.A.

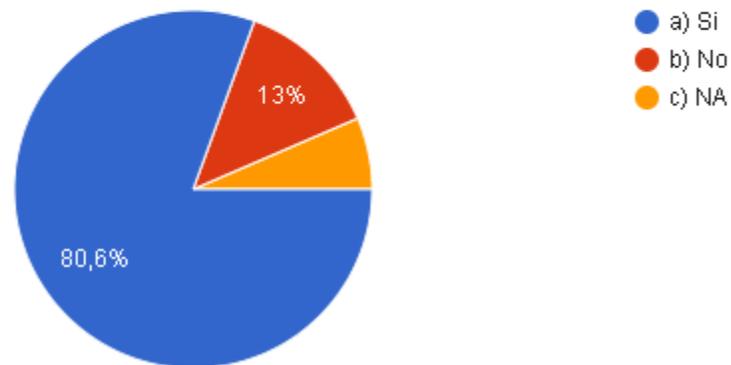
Anexo 2. Matriz de consistencia

TÍTULO	PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES
<p>Determinación de la responsabilidad administrativa disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal para garantizar sus derechos laborales (Huacho 2022)</p>	<p>Problema general ¿De qué manera la determinación de responsabilidad administrativa disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal para garantizar sus derechos laborales (Huacho 2022)</p>	<p>Objetivo General Og: Establecer que la responsabilidad administrativa disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal garantiza sus derechos laborales (Huacho, 2022).</p>	<p>Hipótesis general La determinación de responsabilidad administrativa disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal garantiza sus derechos laborales.</p>	<p>Responsabilidad administrativa disciplinaria.</p>
	<p>Problemas específicos</p> <p>Pe1: ¿De qué manera la instauración del procedimiento administrativo disciplinario al servidor que realiza contrataciones indebidas al obrero municipal, permitirá garantizar la protección de sus derechos laborales?</p> <p>Pe2: ¿Cómo la adecuada identificación de la falta que se le atribuye al servidor que dispone contrataciones indebidas al obrero municipal, permite garantizar el cumplimiento de las obligaciones del empleador?</p> <p>Pe3: ¿De qué manera la imposición de sanción disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal servirá para garantizar sus derechos laborales? (Huacho, 2022).</p>	<p>Objetivos Específicos</p> <p>Oe1: Determinar la manera en que la instauración del procedimiento administrativo disciplinario al servidor que realiza contrataciones indebidas al obrero municipal, permitirá garantizar la protección de sus derechos laborales.</p> <p>Oe2: Determinar de qué manera la adecuada identificación de la falta que se le atribuye al servidor que dispone contrataciones indebidas al obrero municipal, permite garantizar el cumplimiento de las obligaciones del empleador.</p> <p>Oe3: Determinar la manera en que la imposición de sanción disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal servirá para garantizar sus derechos laborales (Huacho, 2022).</p>	<p>Hipótesis específicas</p> <p>He1: La instauración del procedimiento administrativo disciplinario al servidor que realiza contrataciones indebidas al obrero municipal, permitirá garantizar la protección de sus derechos laborales.</p> <p>He2: La adecuada identificación de la falta que se le atribuye al servidor que dispone contrataciones indebidas al obrero municipal, permite garantizar el cumplimiento de las obligaciones del empleador.</p> <p>He3: La imposición de sanción disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal servirá para garantizar sus derechos laborales.</p>	<p>Derechos laborales.</p>

Anexo 3. Resultados Google Forms

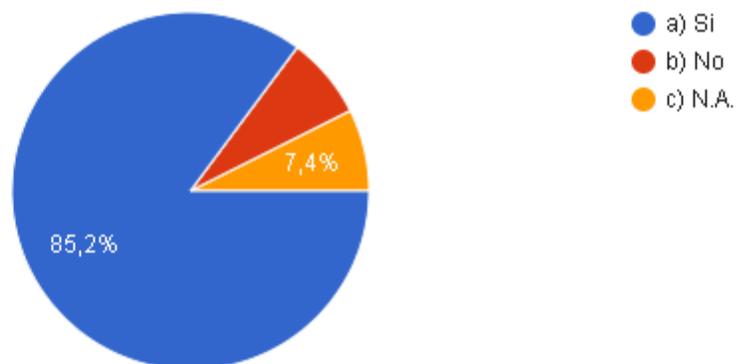
1. Considera que: ¿La determinación de responsabilidad administrativa disciplinaria por disponer contrataciones indebidas al obrero municipal permitirá garantizar sus derechos laborales?

326 respuestas



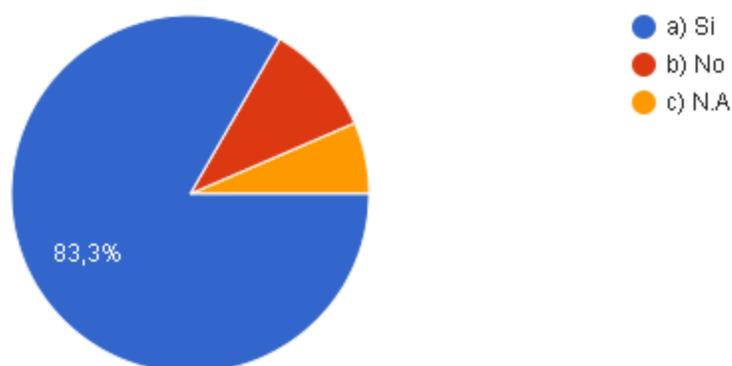
2. Le parece que: ¿Las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario deben garantizar el cumplimiento de los principios, para así determinar correctamente la responsabilidad administrativa disciplinaria de los servidores que realicen contrataciones indebidas (locación de servicios) al obrero municipal?

326 respuestas



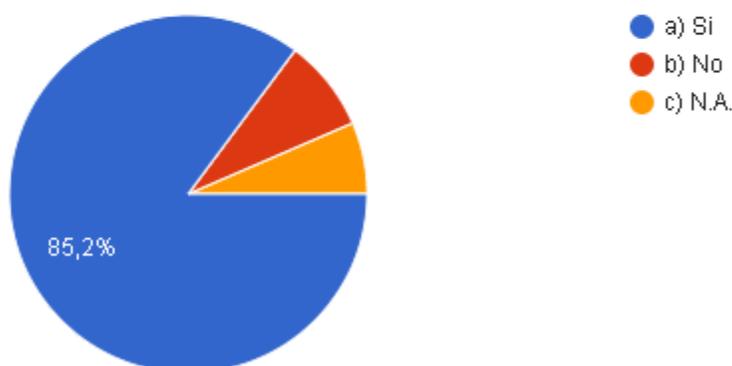
3. ¿Considera usted que las autoridades del Procedimiento disciplinario, deben garantizar el cumplimiento del rol del secretario técnico del PAD, al momento de calificar la falta cometida por el presunto infractor que realizó una contratación indebida (locación de servicios) al obrero municipal?

326 respuestas



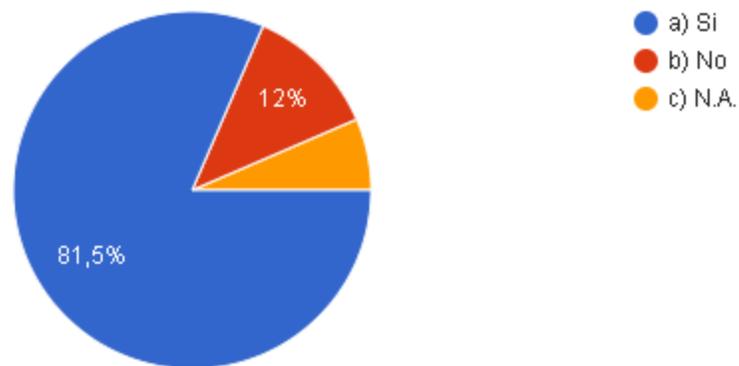
4. ¿Considera usted que los sujetos encargados del procedimiento administrativo disciplinario deben de realizar una correcta subsunción de la falta que se refiera al caso del servidor que realizó una contratación indebida (locación de servicios) al obrero municipal?

326 respuestas



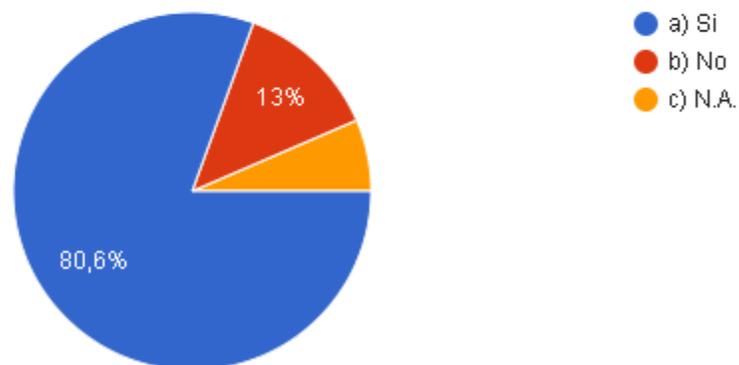
5. ¿Cree usted que las contrataciones indebidas al obrero municipal (locación de servicios) deben ser consideradas como actuaciones negligentes por parte de los funcionarios y/o servidores encargados de sus contrataciones?

326 respuestas



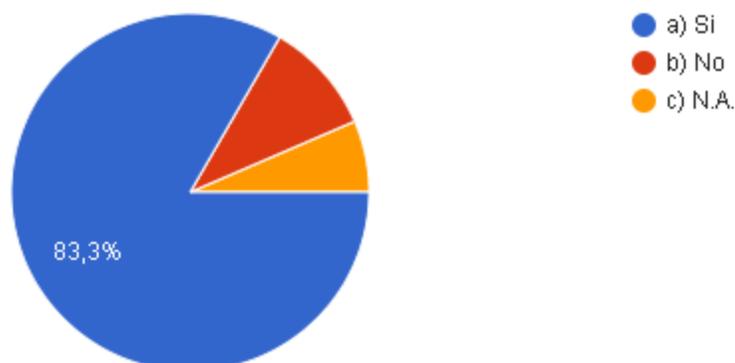
6. ¿Considera usted que el hecho de contratar indebidamente (locación de servicios) por parte del servidor y/o funcionario público al obrero municipal es suficiente para la apertura de un procedimiento administrativo disciplinario, siempre y cuando se establezca el incumplimiento de la norma?

326 respuestas



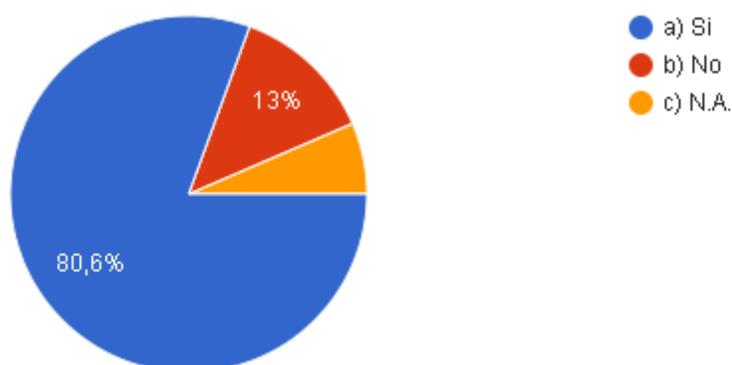
7. ¿Considera el incumplimiento de las normas de la entidad son fundamentales para atribuir la falta de negligencia en el desempeño de sus funciones a los servidores y/o funcionarios que realicen contratos de locación al obrero municipal?

326 respuestas



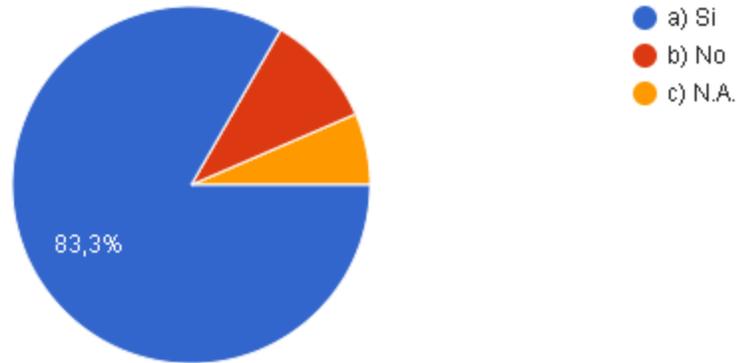
8. ¿Considera usted que, es importante aplicar los criterios de graduación (como por ejemplo ver si el infractor es reincidente), para lograr una sanción proporcional a la falta cometida en el caso de la realización de locaciones a los obreros municipales?

326 respuestas



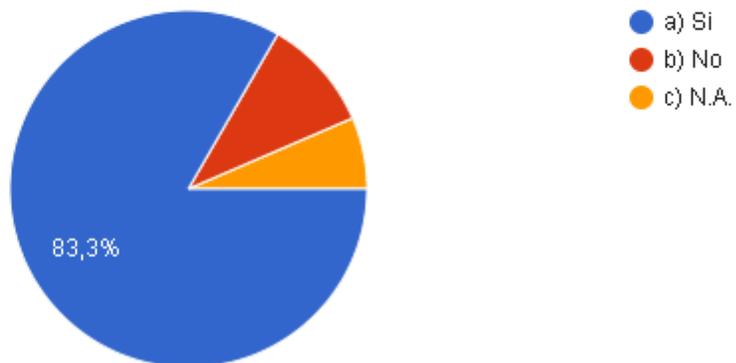
9. ¿Considera usted que una futura sanción de amonestación, suspensión o destitución, generaría una especie de precedente en la entidad y así evitaría que futuros servidores continúen con la mala praxis de utilizar locaciones para los obreros municipales?

326 respuestas



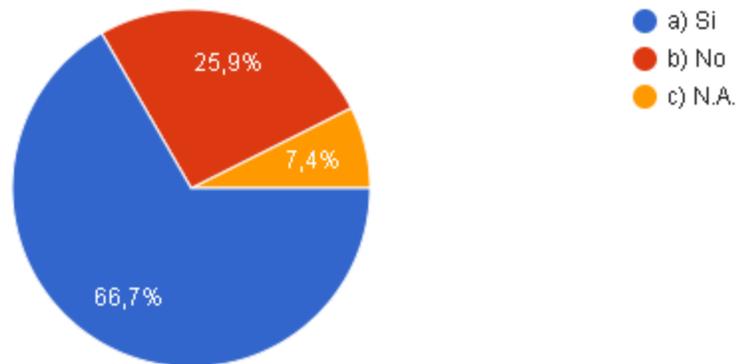
10. ¿Considera usted que la sanción disciplinaria impuesta al servidor por llevar a cabo contrataciones indebidas (locación de servicios) generaría un efecto indirecto que causa la protección derechos laborales del obrero municipal?

326 respuestas



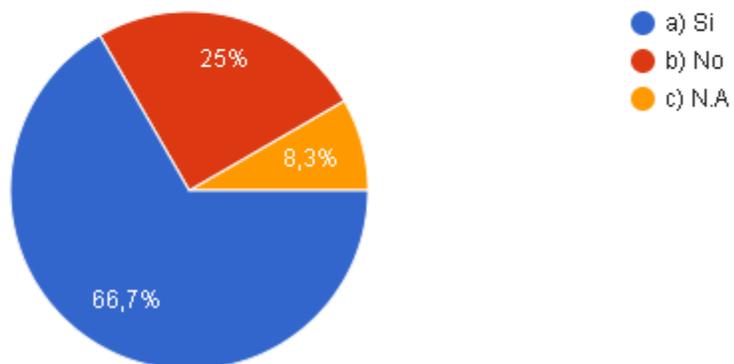
11. ¿Considera usted que la determinación de sanción disciplinaria al servidor civil por contratación indebida (por locación de servicios), garantiza el que el empleador cumpla con la obligación de pago de beneficios sociales?

326 respuestas



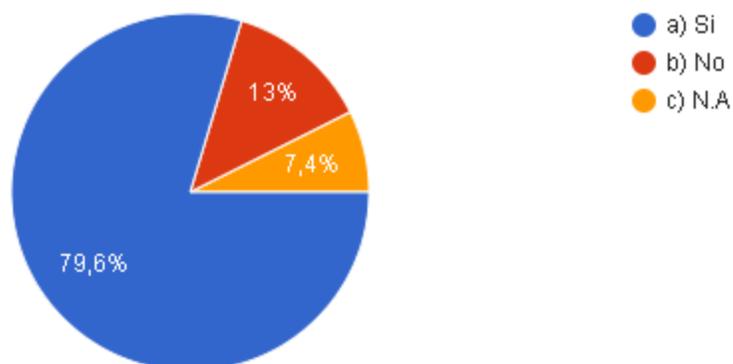
12. ¿Considera usted que la posibilidad de una sanción disciplinaria por realizar contratos de locación de servicios a los obreros municipales generaría la aplicación de la normativa aplicable en materia de seguridad y salud en el trabajo?

326 respuestas



13. ¿Considera usted que los funcionarios y/o servidores públicos utilizan desmesuradamente el contrato de locación de servicios con evasión de la norma de manera intencional?

326 respuestas



14. ¿Considera usted que los funcionarios y/o servidores públicos, optan por contratar a los obreros municipales (encargados de la limpieza y recojo de residuos sólidos) mediante locaciones de servicio, puesto que esto genera una disminución en los costos en comparación de registrarlos en planilla?

326 respuestas

