

Caracterización del sistema laboral de trabajadores de serenazgo y seguridad ciudadana en el Marco del Sistema Nacional de Presupuesto de Perú

Sara Cecilia Coveñas Yarlequé¹

sarayarlequeco28@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-2811-0450>

Abogado,

Universidad Nacional de Piura-Perú.

Sub gerente de fiscalización MDC-Perú.

Patricia Atoche Pacherres

patty.abog@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0611-8950>

Maestro en Derecho con mención en

Derecho Civil y Comercial,

Universidad Nacional de Piura-Perú.

César Augusto Atoche Pacherres

catochep@unp.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0001-7462-6813>

Docente Principal

Facultad de Ciencias Administrativas,

Universidad Nacional de Piura-Perú

RESUMEN

El objetivo es caracterizar el sistema laboral de los trabajadores de serenazgo y seguridad ciudadana relacionados con el régimen laboral del D.L. 728, con certificación presupuestal de las municipalidades y con asignación de presupuesto por parte del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. El tipo de investigación es descriptiva de las características el sistema laboral citado; además, es histórica porque se investiga sobre la naturaleza jurídica y planteamientos diversos. Los procedimientos incluyeron revisión de la doctrina, artículos y entrevistas. El diseño de la investigación es documental, porque los datos se obtienen de la revisión de fuentes bibliográficas, normativas, y experiencias vivenciales. Los resultados indican que, las normas generales de presupuesto impiden la contratación de personal excepto cuando existe sentencia judicial con calidad de cosa juzgada; las Municipalidades contratan personal bajo régimen CAS o mediante Locación de servicios bajo el riesgo de que se inicien procesos de reincorporación con reposición incluida con sentencia judicial con calidad de cosa juzgada; la Ley N° 30879 en sus artículos 6 y 8 se menciona que las Municipalidades carecen de presupuesto para contratar personal de serenazgo bajo el D.L. 728; existen trabajadores que laboran en la seguridad de la población sin amparo legal pertinente.

Palabras clave: *certificación presupuestal; municipalidades; régimen laboral; seguridad ciudadana.*

¹ Autor Principal

Characterization of the labor system of serenazgo and citizen security workers within the framework of the national budget system of Peru

ABSTRACT

The objective is to characterize the labor system of public serenity and security workers related to the labor regime of D.L. 728, with budget certification from the municipalities and budget allocation by the Ministry of Economy and Finance of Peru. The type of research is descriptive of the characteristics of the aforementioned labor system; In addition, it is historical because it investigates the legal nature and various approaches. Procedures included review of doctrine, articles, and interviews. The research design is documentary, because the data is obtained from the review of bibliographical sources, regulations, and experiential experiences. The results indicate that the general budget rules prevent the hiring of personnel except when there is a judicial sentence with the quality of res judicata; Municipalities hire personnel under the CAS regime or through Service Rentals under the risk that reinstatement processes will be initiated with reinstatement included with a judicial sentence with the quality of res judicata; Articles 6 and 8 of Law No. 30879 mention that Municipalities lack the budget to hire serenade personnel under D.L. 728; there are workers who work in the security of the population without pertinent legal protection.

***Keywords:** budget certification; municipalities; labor regime; citizen security.*

Artículo recibido 20 marzo 2023

Aceptado para publicación: 05 abril 2023

INTRODUCCIÓN

En la sociedad peruana el asunto de seguridad ciudadana logró notabilidad debido a que a cotidianamente suceden hechos que atentan contra la integridad individual y la tranquilidad. Es así que, el Estado genera reglas legales orientadas al bienestar social, tal como ocurre con el servicio de serenazgo y seguridad ciudadana creado para proteger la integridad personal; habiéndose llegado al nivel en que las personas que ofrecen dicho servicio reciban protección desde cumplimiento de sus derechos laborales hasta la regulación del ejercicio laboral en concordancia con el sistema nacional de presupuesto.

Una investigación referida a derechos laborales del personal del servicio de serenazgo concluyó que el Estado debe garantizar la protección de ciudadanos y servidores públicos del serenazgo (Medrano, 2017). Otra investigación respecto al presupuesto Municipal Distrital de Wanchaq, encontró que las reposiciones laborales por disposición judicial perturban de forma significativa el cumplimiento de la normatividad vigente (Choque, 2016).

Preexiste diversidad de políticas administrativas, entre generales y especiales, lo cual afecta el cumplimiento de funciones y actividades fundamentales de la Administración Pública (R&C Consulting Escuela de Gobierno y Gestión Pública, 2017).

En las municipalidades, existe Unidad de Serenazgo como órgano de línea, que coordina, y colabora con los órganos públicos en la protección de personas y/o bienes, y en la tranquilidad como en el orden ciudadano (Portal de la Municipalidad de Miraflores).

El servicio de seguridad ciudadana contribuye con el orden, solidaridad y paz, a partir del trabajo conjunto de la ciudadanía con los gobiernos locales (Luis Giampetri).

Por otro lado, el Sistema Nacional de Presupuesto, es un sistema administrativo de la Administración Financiera del Sector Público, constituido por órganos, normas y procedimientos que gestionan el proceso presupuestario de las entidades del Sector Público desde programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación (Guía Básica del Sistema Nacional de Presupuesto).

La municipalidad o gobierno local goza de personería jurídica, ejerce el gobierno de un distrito o provincia, procurando la satisfacción de necesidades y desarrollo de la sociedad (Instituto de Estudios

Peruanos, 2016).

En cuanto al régimen laboral, la ley de fomento del empleo permite a los empresarios gestionar la crisis económica del país, habiéndose flexibilizado la estabilidad laboral, se permitió firma de contratos laborales temporales, accidentales y para obra o servicios, se extendió las causas para la conclusión del contrato laboral y se permitió ceses colectivos (El Servicio Civil Peruano).

Al Ministerio de Trabajo le corresponde formular política nacional de empleo, coordinación interministerial para determinar criterios unitarios para aplicar la ley (Urquiza Vega, 1996).

El trabajador como persona natural y a diferencia del empleador, puede adoptar cualquier forma asociativa, y puede prestación el servicio sin asistirse de dependientes a su cargo ni, transferirlo total o parcialmente (Jara, 2018).

La contraprestación o remuneración o retribución figura en el contrato laboral y en la locación de servicios, considerada como compensación económica por el servicio prestado; determinándose un monto mínimo, es un derecho irrenunciable y sirve de base para el cálculo de los beneficios laborales inherentes (Avalos 2010).

En la firma de un contrato surgen dos obligaciones primordiales: remunerar y trabajar, tanto para el que contrata como el contratado (Jara, 2018).

Finalmente, la disolución en el régimen laboral de la actividad privada acepta la indemnización por despido arbitrario, sin expresión de causal o por causa que no se pueda demostrar en juicio, se genera el derecho a la indemnización para reparar el daño causado (El Servicio Civil Peruano).

Respecto a los principios legales, son líneas directrices que inspiran diversas soluciones para originar y actuar con la aprobación de nuevas normas, además para alinear la interpretación de las existentes y resolver casos imprevistos (Anacleto, 2012).

Por otro lado, los principios del derecho son verdades que configuran un sistema de conocimiento, que son aceptadas por su evidencia o verificación, y que permiten propiciar la investigación desde la praxis (Pasco, 1997).

El Sistema Nacional de Presupuesto está conformado por órganos, normas y procedimientos que dirigen

el proceso presupuestario del Sector Público y está integrado por la Dirección Nacional del Presupuesto Público, y por las Unidades Ejecutoras mediante oficinas o dependencias que velan por el cumplimiento de normas y procedimientos emitidas (Alvarado, 2015)

Asimismo, existen Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público con directivas formuladas por la Dirección Nacional de Presupuesto Público (Chávez, 2015).

En cuanto a la programación multianual, el presupuesto del sector público tiene una perspectiva encaminada a la consecución de resultados favorables para la población, en correspondencia con las reglas fiscales establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual y los instrumentos de planeamiento elaborados en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Senaplan).

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La metodología es descriptiva de las características del servicio citado; además, es histórica porque se investiga sobre la naturaleza jurídica como también orígenes y, es comparatista porque indaga los fenómenos sociales. El diseño de la investigación es documental, porque los datos obtenidos de la revisión de las fuentes bibliográficas, normativas, sirven para responder el problema propuesto, desde los aportes doctrinarios construidos en torno al tema en mención.

El análisis de la investigación busca lograr descripciones detalladas, siendo el objetivo principal del investigador dilucidar y elaborar significados subjetivos que las personas atribuyen a su conocimiento y experiencia. (Dolores-Hernández, 2009)

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Resultados:

- 1) El reconocimiento de los derechos laborales del personal de serenazgo requiere que las municipalidades regularicen sus contrataciones incorporándolos a sus planillas de obreros municipales sujetos al régimen laboral privado y cumpliendo con las obligaciones inherentes: CTS, gratificaciones legales, seguro de vida ley, asignación familiar.
- 2) El cumplimiento de la legislación laboral y la protección de los serenos encargados de resguardar la seguridad ciudadana es secundario para las autoridades ediles, razón por la cual los trabajadores

recurren a procesos judiciales para que respeten sus derechos.

- 3) Ante un proceso judicial de un sereno, la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema reconoció que el demandante laboró como sereno durante cuatro años (enero 2011-diciembre 2014), luego diferenció empleado y obrero, más adelante estableció que la función de un sereno corresponde a un obrero, porque prima el esfuerzo físico sobre el intelectual.
- 4) Se han realizado diversas formas de atender el requerimiento de la seguridad ciudadana, como, por ejemplo: contrato por locación de servicios, contrato bajo DL N° 728, trabajo conjunto entre rondas y población, contrato bajo DL N° 1057, contrato CAS.

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Las respuestas de los Gerentes de Planeamiento y Presupuesto, dan cuenta que las Municipalidades carecen de disponibilidad presupuestal para atender los requerimientos de contratación de personal, pues no están autorizados por la Ley General de Presupuesto salvo en los casos que tengan una sentencia judicial con calidad de cosa juzgada, lo que obliga a la entidad a asignar plaza para el trabajador repuesto, usando el presupuesto de alguna plaza disponible, por ejemplo, en el caso de cese.

Las normas presupuestales, si bien buscan proteger y cautelar los bienes del Estado, sin embargo, se ha descuidado algunas contrataciones importantes y necesarias para el sector público, prohibiendo contratación de personal de seguridad ciudadana.

Los asesores legales revelan que se vulnera los Derechos Laborales de los serenos al ser contratados con modalidades o regímenes distintos.

Existen actividades que realizan los serenos que exigen habilidades físicas e intelectuales, principalmente cuando utilizan la computadora para elaborar informes, con lo cual puede ser considerado como empleado en vez de obrero, principalmente cuando la actividad primordial del policía municipal o serenazgo, es el patrullaje de las calles.

En la actual Ley Orgánica de Municipalidades no contempla regulación específica para el personal de policía municipal y serenazgo, por lo que existe un vacío normativo y corresponde determinar si dicho

personal tiene la categoría de obrero o empleado, lo que implica analizar las labores efectuadas, y realizar una valoración del carácter progresivo de los derechos laborales a favor de esta categoría de trabajadores. La existencia de diferentes puntos de vista sobre este tema y la escasez de regulación expresa para esta categoría de trabajadores, exige una valoración progresiva de derechos, para aplicar los más favorables para estos trabajadores.

Al año 2016, el personal de Serenazgo se encuentra bajo el régimen laboral de la actividad privada, al ser considerados como obreros, puesto que realizan un trabajo preponderadamente físico, como lo ha determinado el Tribunal Constitucional en reiteradas sentencias, así como esta Sala Suprema, no siendo válida la contratación bajo contratos administrativos de servicios (CAS). Su horario diurno: 7.00am a 5.00pm y turno nocturno: 8.00pm a 4.00am el patrullaje y vigilancia ciudadana durante las 08 horas de su turno.

En agosto del año 2022 se aprobó el reglamento de la Ley de Serenazgo Municipal en la que explica funciones, derechos, obligaciones y otros aspectos del servicio. La Ley de Serenazgo Municipal busca que el servicio se desarrolle bajo enfoque disuasivo, preventivo y comunitario, basado en las funciones en seguridad ciudadana asignadas a las municipalidades provinciales y distritales. Los arbitrios municipales son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de los servicios de limpieza pública, parques y jardines, y Serenazgo y/o seguridad ciudadana.

Estos hallazgos son importantes porque sirven como referencia bibliográfica para posteriores investigaciones.

CONCLUSIONES

La normatividad general de presupuesto prohíbe el ingreso de personal, y solo contempla excepciones como una sentencia judicial de calidad de cosa juzgada.

La prohibición origina que las Municipalidades contraten a serenos bajo el régimen CAS o por Locación de Servicios, lo cual no está permitido; y corriéndose el riesgo de que transcurrido algunos meses frente a un despido inicien procesos de reincorporación, lo cual genera reposición de trabajadores, y de obtener una sentencia con calidad de cosa juzgada ingresen a laborar a Municipalidades sin el concurso previo.

Las Municipalidades no cuentan con presupuesto para contratar personal de serenazgo bajo el D.L. 728, así mismo no está permitido contratar a nuevo personal tal como lo dispone la Ley N° 30879 artículos 6 y 8. 4.

Desde mediados del 2022 los serenos municipales de todo el Perú tendrán seguro complementario de trabajo de riesgo, así como uniforme único, provisto de mejor equipamiento de protección, y recibirán capacitación estandarizada, a fin de fortalecer el servicio que brindan a nivel nacional; todo ello en virtud de la Ley N° 31297.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alvarado Mairena, J. (2015). *Presupuesto del sector público año fiscal 2015*. Marketing consultores SA.

Álvarez Pedroza, A. (2019). *Presupuesto público comentado*. Instituto Pacífico SAC.

Álvarez Pedroza, A. (2019). *Presupuesto público comentado*. Actualidad gubernamental.

Anacleto Guerrero, V. (2012). *Manual de derecho del trabajo*. Grijle Import SA.

Andía Chávez, J. (2014). *Gestión y Derecho Municipal*. Ediciones Arte y Pluma.

Andía Valencia, W. (2018). *Manual de gestión pública*. Ediciones arte & pluma.

Angulo Sánchez, N. (2005). *El derecho humano al desarrollo frente a la mundialización del mercado:*

concepto, contenido, objetivos y sujetos.

https://books.google.com.pe/books?id=AHGy359BI2UC&pg=PA3&hl=es&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false

Ávalos Jara, V. (2010). *Precedentes de observancia obligatoria y vinculantes en materia laboral*.

Juristas editores EIRL.

Borda, G. (1993). *Manual de derecho de familia*. Buenos Aires-Argentina: Ed. Perrot.

Castro Aviles, E. F. (2015). *Análisis legal y jurisprudencial de la unión de hecho*. Lima-Perú: Fondo

Editorial Academia de la Magistratura.

Chávez Gutiérrez, I. (2015). *Presupuesto público 2015. Un enfoque multianual y por resultado*. Gaceta jurídica SA.

Chávez Gutiérrez, I. (2015). *Presupuesto Público 2015. Un enfoque multianual y por resultado*. Gaceta

jurídica SA.

Choque , C. (2016). *El presupuesto de la Municipalidad Distrital de Wachaq y la reposición laboral periodo 2011-2015*. Comercio E.

Código civil peruano. (2015). *Artículo 234*.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Guía de conceptos básicos*.
<http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2015/violencia-lgbti/terminologia-lgbti.html>

CONCEPTOS

Constitución Política del Perú. (1993). *Artículo 5*.

Cornaglia, R. (2001). *Reforma laboral Análisis Crítico, aportes para una teoría general del derecho del trabajo en la crisis*. La Ley SA Argentina.

Cornejo Chávez, H. (1998). *Derecho familiar peruano*. Gaceta jurídica.

De Trazegnies Granda. (1997). *Para leer el código civil I*. Lima-Perú.

Del Águila Vera, R. (30 de Julio de 2019). *Labora Perú*. <https://www.laboraperu.com/poder-judicial-reconoce-derechos-sereno-municipal.html/>

Del Mastro, F. (2012). *Los derechos del niño en un mundo de adultos*.
<https://www.enfoquederecho.com/2012/03/04/los-derechos-del-nino-en-un-mundo-de-adultos/>

Diario El país. (2015). *El Tribunal Supremo de EE.UU. legaliza el matrimonio gay*.
https://elpais.com/internacional/2015/06/26/actualidad/1435327649_177772.html

Diario El periódico. (2018). <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20180701/trece-anos-matrimonio-gay-espana-6918744>

Diario La República. (2013). *Proyecto de ley sobre unión civil entre homosexuales*. Congresista Carlos Bruce: <http://larepublica.pe/12-09-2013/carlos-bruce-presenta-proyecto-de-ley-sobre-union-civil-entre-homosexuales>

Díaz de Guijarro, E. (s.f.). *Evolución de la familia*. UNAM: <HTTPS://REVISTAS-COLABORACION.JURIDICAS.UNAM.MX/INDEX.PHP/REV-FACULTAD.../22680>

Dolores-Hernández, B. (2009). *Instrumentos de recolección de información en investigación cualitativa*.

- Tegucigalpa-Honduras: Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.
- Editor GC constitucional. (28 de Julio de 2019). *Gaceta constitucional y procesal constitucional*.
<http://www.gacetaconstitucional.com.pe/index.php/2019/06/29/la-reposicion-laboral-en-elcaso-de-obreros-municipales/>
- El Comercio. (s.f.). <https://elcomercio.pe/economia/peru/excluire-obreros-municipios-gobiernos-regionales-leyservir-noticia-nndc-550033>
- El espectador. (2013). *El matrimonio homosexual se abre paso en América Latina*.
<http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/el-matrimonio-homosexual-se-abre-paso-america-latina-articulo-438207>
- Ferreiros, M. (2014). *5 razones para oponerse a la Unión Civil Homosexual*.
<https://www.enfoquederecho.com/2014/05/17/5-razones-para-oponerse-a-la-union-civil-homosexual/>
- Foucault, M. (2005). *Historia de la sexualidad*. México: Siglo XXI Editores.
- Gaceta jurídica. (2015). *Código civil comentado por los 100 mejores especialistas. Tomo II Derecho de familia*.
- Gallegos, A., & Jara, R. (2012). *El matrimonio*.
- Jara Bautista, J. (2018). *Recursos humanos en el sector público*. Pacífico Editores SAC.
- Jiménez, C., & Rodríguez, G. (2015). *Naciones Unidas, posicionamiento y debate sobre la orientación sexual e identidad de género*.
<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/.../5249>
- Johnny, M. (2017). *Gobiernos regionales y locales*. Gaceta jurídica SA.
- Juan Boix, L. (2016). *Efectos de los encuadres noticiosos de*.
https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/33234/Juan_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Legis.pe. (30 de Julio de 2019). *Legislación Perú*. <https://legis.pe/sereno-cas-es-reconocido-como-obrero-municipal-y-se-ordena-su-incorporacional-regimen-728/>

- Medina, G. (2001). *Uniones de hecho homosexuales frente al Derecho argentino*.
<https://docplayer.es/18056340-Graciela-medina-uniones-de-hecho-homosexuales-colaboradora-carolina-winograd-i99-2eahli-c9131gdzal.html>
- Medrano, R. (2017). *Reconocimiento de los derechos laborales del trabajador de serenzago y sus implicancias en el regimen de la actividad privada del DL 728*.
- MEF. (Octubre de 2010). *Ministerio de Economía y Finanzas*.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/presu_partic/guia_prodes_presupuesto_participativo_VF_DIC2010.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (20 de Julio de 2019). *Ministerio de Economía y Finanzas*.
<https://www.mef.gob.pe/es/quienes-somos/organizacion/organos-delinea/308-acerca-del-ministerio/organos-de-linea/534-direccion-general-de-presupuesto-publico>
- Ministerio del Interior. (26 de Agosto de 2022). *Serenos tendrán seguro laboral y formación estandarizada*.
<https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/644938-serenos-tendran-seguro-laboral-y-formacion-estandarizada>
- Neves Mujica, J. (2007). *Introducción al Derecho Laboral*. Fondo Editorial de la PUCP.
- Pacto civil de solidaridad y del concubinato*. (2015).
http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/informes/estudios_pdf_informes/nro146%20.pdf.
- Pasco Coscopolis, M. (1997). *Fundamentos de Derecho Procesal del Trabajo*. Ediciones AELE.
- Peral Andia. (2008). *Derecho de familia en el Código Civil*.
- Perú.com. (2014). *ONU sobre Unión Civil en Perú: Todos los humanos nacen libres e iguales*.
<https://peru.com/actualidad/politicas/onu-sobre-union-civil-peru-todos-humanos-nacen-libres-iguales-noticia-243083>
- Pizarro, J. (2010). *Evolución del matrimonio en el Perú*. <http://www.blp-abogados.com/articulo.php?articulo=38>
- Plácido, A. (2013). *El modelo de familia garantizado en la Constitución de 1993*. Lima-Perú: Revista de derecho PUC.

- Quiroz Lobo, J. (1984). *Los principios generales del Derecho en la Doctrina laboral*. Navarra-Aranzadi.
- R&C consulting. (2017). *Escuela de Gobierno y Gestión Pública*.
<https://rcconsulting.org/blog/2017/10/regimenes-laborales-publicos/>
- Registro del estado civil. (1852).
- Rodríguez Iturri, R. (1997). *El derecho a amar y el derecho a morir*. Lima-Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Servicio Civil Peruano. (s.f.). *El servicio civil peruano*.
- Suárez, G. (2014). *Unión civil no matrimonial para personas del mismo género: la verdad que hay detrás*. <https://cuestionessociales.wordpress.com/2014/06/17/union-civil-no-matrimonial-para-personas-del-mismo-genero-la-verdad-que-hay-detras/>
- SUTAMP. (2018). *Sindicato Unitario de Trabajadores de America Movil Perú*.
<http://www.sutamp.org/wpcontent/uploads/2012/03/Legislación-sobre-Periodo-de-prueba.pdf>
- Urquiza Vega, F. (1996). *Ley de fomento del empleo*. Marsol Perú SA.
- Vásquez García. (1998). *Derecho de familia*. Ed. Huallaga Rodhas.
- Vásquez García, Y. (1998). *Matrimonio*.
- Vida humana. (2008). *La homosexualidad en la historia del mundo*.
<http://www.vidahumana.org/vidafam/homosex/historia.html>
- Zevallos, G. (2014). *Presupuesto público*. Gaceta Jurídica Perú.