

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

**CASACIÓN N° 2754-2012
LIMA**

El Policía Municipal que presta servicios a los Gobiernos Locales, son considerados trabajadores sujetos al régimen laboral público, y por tanto, la vía normal para resolver las pretensiones individuales por conflictos jurídicos derivados de la aplicación de la legislación laboral pública, (Decreto Legislativo N° 276, Ley N° 24041 y regímenes especiales de servidores públicos sujetos a la carrera administrativa), es el **proceso contencioso administrativo laboral**, por ser la vía más idónea, adecuada e igualmente satisfactoria, en relación a otros procesos tuitivos; siendo competentes para dilucidar el referido proceso, **los Juzgados Laborales Contenciosos Administrativos**.

Lima, quince de julio de dos mil catorce.-

**LA PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL
TRANSITORIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA
REPÚBLICA.-**

VISTA; la causa en audiencia pública de la fecha; y, luego de verificada la votación con arreglo a Ley, se emite la siguiente sentencia:

MATERIA DEL RECURSO:


Se trata del recurso de casación interpuesto por **Leoncio Alfredo Cervantes Leiva**, de fecha treinta de enero de dos mil doce, obrante de fojas doscientos treinta y seis y siguientes, contra el auto de vista (resolución N° 5), de fecha veinticinco de noviembre de dos mil once, corriente de fojas doscientos doce y siguientes, que confirma el auto venido en grado, que declara improcedente la demanda y ordena remitir a la mesa de partes única de los Juzgados Laborales; en el proceso contencioso administrativo seguido con la **Municipalidad Distrital de Ate**, sobre aplicación de la Ley N° 24041 y otros cargos.-----

FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

Por resolución de fecha diecinueve de abril de dos mil trece, corriente de fojas treinta y cuatro y siguientes del cuaderno de casación, se declaró


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

**CASACIÓN Nº 2754-2012
LIMA**




procedente en forma excepcional el recurso de casación, por la causal de ***infracción normativa del artículo 139° incisos 3) y 5) de la Constitución Política del Estado.***-----


CONSIDERANDO:



Primero.- Que, el debido proceso es un principio y derecho de la función jurisdiccional, consagrado en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución Política del Estado, que tiene por función velar por el respeto irrestricto de los derechos fundamentales y las garantías constitucionales que lo integran, dando a toda persona la posibilidad de recurrir a la justicia para obtener la tutela jurisdiccional de sus derechos, a través de un procedimiento regular en el que se de oportunidad razonable y suficiente de ser oído, ejercer el derecho de defensa, de producir prueba y obtener una sentencia debidamente motivada.-----



Segundo.- Que, asimismo, uno de los contenidos del derecho al debido proceso es el derecho de obtener de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente con las pretensiones oportunamente deducidas por las partes en cualquier clase de procesos. La exigencia de que las decisiones judiciales sean motivadas en proporción a los términos del inciso 5) del artículo 139° de la Constitución Política del Estado garantiza que los Jueces cualquiera sea la instancia a la que pertenezcan expresen el proceso lógico que los ha llevado a decidir la controversia, asegurando que el ejercicio de la potestad de administrar justicia se haga con sujeción a la Constitución Política del Estado y a la Ley, pero también con la finalidad de facilitar un adecuado ejercicio del derecho de defensa de los justiciables.-----




Tercero.- Que, el Tribunal Constitucional en su sentencia de fecha trece de octubre de dos mil ocho, al resolver el **Expediente Nº 00728-2008-**



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

CASACIÓN Nº 2754-2012


LIMA



PHC/TC, respecto de la debida motivación de las resoluciones judiciales, en su sexto fundamento ha expresado lo siguiente: *“Ya en sentencia anterior, este Tribunal Constitucional (Exp. Nº 1480-2006-AA/TC, Fj. 02) ha tenido la oportunidad de precisar que “el derecho a la debida motivación de las resoluciones importa que los jueces, al resolver las causas, expresen las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión. Esas razones, (...) deben provenir no sólo del ordenamiento jurídico vigente y aplicable al caso, sino de los propios hechos debidamente acreditados en el trámite del proceso. Sin embargo, la tutela del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales no debe ni puede servir de pretexto para someter a un nuevo examen las cuestiones de fondo ya decididas por los jueces ordinarios. En tal sentido, (...) el análisis de si en una determinada resolución judicial se ha violado o no el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales debe realizarse a partir de los propios fundamentos expuestos en la resolución cuestionada, de modo que las demás piezas procesales o medios probatorios del proceso en cuestión solo pueden ser evaluados para contrastar las razones expuestas, mas no pueden ser objeto de una nueva evaluación o análisis...”*-----




Cuarto.- Que, el fundamento séptimo de la referida sentencia del Expediente Nº 00728-2008-PHC/TC, ha señalado que el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales queda delimitado entre otros por los supuestos siguientes: **a)** Inexistencia de motivación o motivación aparente; **b)** Falta de motivación interna del razonamiento; **c)** Deficiencias en la motivación externa: Justificación de las premisas; **d)** Motivación insuficiente; **e)** Motivación sustancialmente incongruente, y **f)** Motivaciones cualificadas.-----




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


**CASACIÓN N° 2754-2012
LIMA**



Quinto.- Que, del mismo modo, resulta ineludible tomar en cuenta que, conforme a lo preceptuado por el artículo 1° de la Ley N° 27584, norma que regula el Proceso Contencioso Administrativo, la acción contencioso administrativa prevista en el artículo 148° de la Constitución Política del Estado, constituye una expresión singular del Estado de justicia administrativa; es decir, del sometimiento del poder al Derecho puesto que tiene por finalidad el control jurídico por parte del Poder Judicial, de las actuaciones de la administración pública sujetas al Derecho Administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados en su relación con la administración.-----




Sexto.- Que, siendo como es, un derecho fundamental del ciudadano el obtener de la administración pública decisiones congruentes, y obligación del Poder Judicial efectuar el respectivo control jurídico conforme a lo señalado anteriormente, es posible afirmar que la existencia de una vulneración de los principios del debido proceso en detrimento de los derechos del demandante, merece un pronunciamiento de fondo por parte de esta Sala Suprema, dirigido a tutelarlos.-----





Séptimo.- Que, el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones judiciales no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se deriven del caso (Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional N° 3943-2006-PA/TC, fundamento 4). Asimismo, precisándose el contenido de este derecho constitucional, el Tribunal Constitucional ha establecido que “(...) obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengán planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones

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



CASACIÓN N° 2754-2012
LIMA



que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). (...) El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva)” (Sentencia del Tribunal Constitucional N° 04295-2007-PHC/TC, fundamento 5). Por último, se ha señalado que “el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales no garantiza una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido constitucional se respeta, prima facie, siempre que exista: (...) b) Congruencia entre lo pedido y lo resuelto, que implica la manifestación de los argumentos que expresarán la conformidad entre los pronunciamientos del fallo y las pretensiones formuladas por las partes; (...)” (Sentencia del Tribunal Constitucional N° 04348-2005-PA/TC, fundamento 2).-----




Octavo.- Que, además, el deber de respetar el principio de congruencia se encuentra garantizado por el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales. Sin embargo no es este último derecho el que solo puede resultar lesionado a consecuencia de no respetarse el referido principio de congruencia. En efecto, en el ámbito contencioso administrativo, la infracción del deber de congruencia supone no solo la afectación del principio dispositivo al cual también se encuentra sumergido el proceso contencioso administrativo, sino que a consecuencia de ello se puede afectar otros derechos constitucionalmente protegidos, verbigracia el derecho de defensa y, en determinadas ocasiones, el derecho a ser juzgado por un juez imparcial.-----




Noveno.- Que, conforme se advierte del escrito de demanda, corriente de fojas setenta y siete y siguientes, el demandante pretende que se declare sin

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




**CASACIÓN N° 2754-2012
LIMA**



efecto legal alguno, el despido de hecho, arbitrario, en perjuicio del recurrente; por violación del derecho al trabajo, el debido proceso y el derecho de defensa que reconocen y garantizan la Constitución Política del Estado; en consecuencia, cese la actuación material que no se sustenta en acto administrativo; y se ordene su reincorporación en las mismas labores de naturaleza permanente en atención al principio de primacía de la realidad.----




Décimo.- Que, en el caso de autos, el auto de vista (resolución N° 5), confirma la resolución N° 6, de fecha veintiocho de setiembre de dos mil nueve, tras estimar en su considerando quinto, sexto y décimo; que: *“...en ese sentido, resulta necesario tener en cuenta que el artículo 52° de la Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada en el Diario Oficial “El Peruano”, el 9 de junio de 1984, originalmente estableció que los obreros de las municipalidades eran servidores públicos sujetos exclusivamente al régimen laboral de la actividad pública; no obstante ello, dicho artículo fue modificado por el único de la Ley N° 27469, publicada el 1 de junio de 2001, estableciendo que los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada; siendo regulado en el mismo sentido por el artículo 37° de la vigente Ley Orgánica de Municipalidades; en consecuencia, los obreros municipales que hubiesen ingresado a laborar a partir del 2 de junio de 2001-(...)-estarán sujetos al régimen de la actividad privada.”; “...conforme se aprecia de la constancia, de fecha 28 de diciembre de 2006, emitido por la Gerencia de Administración de la Municipalidad Distrital de Ate, que el accionante prestó servicios como contratado bajo la modalidad de servicios no personales desde el 8 de enero de 1999 al 31 de octubre de 2005 y, (...), cuando menos, continuó hasta el 28 de diciembre de 2006, lo que implica que el demandante reingresó a trabajar en el mes de diciembre de 2005, cuando ya se encontraba vigente la Ley N° 27469, que señalaba que los*





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


**CASACIÓN Nº 2754-2012
LIMA**



obreros municipales son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada. Por consiguiente, el actor estaría sujeto al régimen de la actividad privada.”; y “Siendo ello así, corresponde el conocimiento de la pretensión incoada a los juzgados especializados de trabajo, en tanto que aquellos conocen de pretensiones individuales o colectivas por conflictos jurídicos que se deriven del vínculo laboral, vigente o disuelto, de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada. (...)”.-----



Décimo Primero.- Que, el control de logicidad es el examen que efectúa la Corte de Casación o Tribunal Superior para conocer si el razonamiento que realizaron los jueces inferiores es formalmente correcto y completo desde el punto de vista lógico, esto es, se quiere verificar el cumplimiento de las reglas que rigen el pensar, es decir, los errores *in cogitando*, por ello corresponde citar: **a)** La falta de motivación; y, **b)** La defectuosa motivación, dentro de esta última la motivación aparente, la insuficiente y la defectuosa en sentido estricto.-----



Décimo Segundo.- Que, en el presente caso, se aprecia que la Sala Superior no advierte que la controversia gira respecto de si el Policía Municipal es un empleado u obrero, tal cuestionamiento es importante para poder determinar efectivamente quien ejerce la competencia funcional, los Juzgados Laborales propiamente o los Juzgados Laborales Contencioso Administrativos; puesto que, como es de conocimiento en el ordenamiento jurídico, la Segunda Disposición Modificatoria de la Ley N° 29364, de fecha veintiocho de mayo de dos mil nueve, modificó el artículo 51^{o1} del Texto



1 “**Artículo 51°.- Competencia de los Juzgados Especializados de Trabajo:** Los Juzgados Especializados de Trabajo conocen de las pretensiones individuales o colectivas por conflictos jurídicos sobre:

- a) Impugnación del despido.
- b) Cese de actos de hostilidad del empleador.
- c) Incumplimiento de disposiciones y normas laborales cualquiera fuera su naturaleza.

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

**CASACIÓN N° 2754-2012
LIMA**

Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que señala la competencia de los Juzgados de Trabajo, por lo que nos encontramos ante una motivación aparente.-----

Décimo Tercero.- Que, en atención a la controversia, es menester tener claro que los obreros municipales están comprendidos en el régimen laboral de la actividad privada, en tanto que los empleados lo están en el régimen de la actividad pública. Si bien para distinguir la calidad de los trabajadores, de manera muy general podríamos decir que el trabajo de un obrero es predominantemente manual, en tanto que el de un empleado es predominantemente intelectual, ante ello, debemos partir de este parámetro de distinción que no siempre está bien definido en muchos casos concretos en los que debe determinarse cuándo es que una persona que trabaja para un empleador, es obrero o empleado.-----

Décimo Cuarto.- Que, desde esa distinción una municipalidad tiene empleados permanentes que se ocupan de las labores administrativas, tanto

d) Pago de remuneraciones y beneficios económicos, siempre que excedan de diez Unidades de Referencia Procesal.

e) Ejecución de resoluciones administrativas, sentencias emitidas por las Salas Laborales, laudos arbitrales firmes que ponen fin a conflictos jurídicos o títulos de otra índole que la ley señale.

f) Actuación de prueba anticipada sobre derechos de carácter laboral.

g) Impugnación de actas de conciliación celebradas ante las autoridades administrativas de trabajo, reglamentos internos de trabajo, estatutos sindicales.

h) Entrega, cancelación o redención de certificados, pólizas, acciones y demás documentos que contengan derechos o beneficios laborales.

i) Conflictos intra e intersindicales.

j) Indemnización por daños y perjuicios derivados de la comisión de falta grave que cause perjuicio económico al empleador, incumplimiento del contrato y normas laborales cualquiera fuera su naturaleza por parte de los trabajadores.

k) Impugnación de laudos arbitrales emanados de una negociación colectiva.

l) Demanda contencioso administrativa en materia laboral y seguridad social; y,

m) los demás que no sean de competencia de los Juzgados de Paz Letrados y los que la ley señale."(*)

(*) Confrontar con la Primera Disposición Modificatoria de la Ley N° 29497, publicada el 15 enero 2010, disposición que entró en vigencia a los seis (6) meses de publicada en el Diario Oficial El Peruano.

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


**CASACIÓN N° 2754-2012
LIMA**

en el Régimen Laboral Público, regulado por el Decreto Legislativo N° 276 y su reglamento, (Decreto Supremo N° 005-90-PCM), como en el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (RECAS), regulado por el Decreto Legislativo N° 1057 y su reglamento (Decreto Supremo N° 075-2008-PCM), así como obreros permanentes y eventuales en la ejecución de muchas obras de infraestructura, sujetos al régimen laboral de la actividad privada. Pero existen otras actividades municipales que, a diferencia de las obras de infraestructura determinadas, son de naturaleza permanente, y en las que igualmente se emplean obreros, estas actividades son las de jardinería y limpieza; sin embargo, existe otra actividad en las municipalidades que también tiene carácter permanente, como lo es el de la Vigilancia Ciudadana o Seguridad Ciudadana Municipal (Policía Municipal) que constituye un prestación de naturaleza permanente en el tiempo por ser una de las funciones principales de las Municipalidades. La función de Seguridad Ciudadana Municipal responde u obedece a una necesidad permanente en el ejercicio habitual de las municipalidades. Si bien es cierto que en las actividades municipales permanentes de jardinería y limpieza no existe duda que las personas que las desarrollan son obreros al predominar en ellas la labor manual, lo mismo no sucede en el caso de la vigilancia o seguridad ciudadana, en la que existe una labor que predomina la actividad intelectual, esto al dilucidarse que el Policía Municipal encargado de la Seguridad Ciudadana emite informes de los hechos ocurridos a raíz de dicha actividad laboral; por tanto, sobre este punto se concluye que el Policía Municipal es un servidor público sujeto exclusivamente al régimen laboral de la actividad pública.-----



Décimo Quinto.- Que, asimismo, se advierte de la constancia de fecha veintiocho de diciembre de dos mil seis, obrante de fojas cincuenta y ocho y siguientes, que el actor laboró para la entidad demandada en el área de

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


**CASACIÓN N° 2754-2012
LIMA**




Sub-Gerencia de Fiscalización, bajo la modalidad de Servicios No Personales, en dos periodos, desde el ocho de enero de mil novecientos noventa y nueve al treinta y uno de octubre del dos mil cinco; y, del uno de diciembre de dos mil cinco, hasta la fecha de la citada constancia; hecho que se acredita igualmente de los Informes y Memorandums obrantes de fojas siete a fojas cincuenta y siete; en tal sentido, la Sala Superior no ha tenido en cuenta que no es posible convertir el régimen laboral de los Policías Municipales a uno privado, en aplicación del artículo 37° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, puesto que este dispone la aplicación del régimen laboral de la actividad privada para el caso de los obreros municipales, sin hacer referencia alguna al personal de vigilancia, menos aún, a los Policías Municipales; por lo que al haberse desempeñado el actor como Policía Municipal, le corresponde estar adscrito al régimen laboral público.-----



Décimo Sexto.- Que, al respecto esta Sala Suprema ha señalado mediante ejecutorias emitidas en las Casaciones N° 7304-2009-Santa y N° 6596-2008-Piura, que dada la naturaleza de las funciones desarrolladas, a los Policías Municipales les corresponde el régimen laboral de la actividad pública, no pudiéndose considerarlos como obreros, criterio que ha sido reiterado en numerosas ejecutorias.-----



Décimo Séptimo.- Que, de lo precisado en los considerandos precedentes, este Colegiado Supremo considera que los Policías Municipales que prestan servicios a los Gobiernos Locales, son considerados trabajadores sujetos al régimen laboral público, y por tanto, la vía normal para resolver las pretensiones individuales por conflictos jurídicos derivados de la aplicación de la legislación laboral pública, (Decreto Legislativo N° 276, Ley N° 24041 y regímenes especiales de servidores públicos sujetos a la carrera



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

**CASACIÓN N° 2754-2012
LIMA**

administrativa), es el **proceso contencioso administrativo laboral**, por ser la vía más idónea, adecuada e igualmente satisfactoria, en relación a otros procesos tuitivos; siendo competentes para dilucidar el referido proceso, **los Juzgados Laborales Contenciosos Administrativos**.-----

Décimo Octavo.- Que, por lo expuesto, al expedirse el auto de vista, (resolución N° 5), se advierte la existencia de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del actor, ello debido a que el Colegiado Superior no ha expresado validamente su pronunciamiento, incurriendo en aparente motivación, no respetando así, el contenido esencial de la garantía constitucional del derecho a un debido proceso y a la motivación de las resoluciones judiciales, por ende este Colegiado Supremo considera amparable la causal de infracción normativa del artículo 139° incisos 3) y 5) de la Constitución Política del Estado, por lo que la decisión deviene en **Fundada**.-----

DECISIÓN:

Por estas consideraciones; y, **de conformidad con el Dictamen Fiscal del señor Fiscal Supremo**; la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República. **HA RESUELTO**; declarar: **FUNDADO** el recurso de casación interpuesto por **Leoncio Alfredo Cervantes Leiva**, de fecha treinta de enero de dos mil doce, obrante de fojas doscientos treinta y seis y siguientes; en consecuencia, **NULO** el auto de vista (resolución N° 05), de fecha veinticinco de noviembre de dos mil once, corriente de fojas doscientos doce y siguientes, expedido por la Tercera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima e **INSUBSISTENTE** la resolución N° 06 apelada, de fecha veintiocho de setiembre de dos mil nueve; y, **ORDENARON** que el Juez de Trabajo Contencioso Administrativo

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

**CASACIÓN N° 2754-2012
LIMA**

ordene la continuación del proceso y proceda a calificar la demanda, conforme a los considerandos que se desprenden de la presente resolución; para lo cual deberá **REMITIRSE** los actuados al Juzgado Especializado de Trabajo Contencioso Administrativo de Turno de la Corte Superior de Justicia de Lima; **DISPUSIERON** publicar la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano", conforme a Ley; en el proceso contencioso administrativo seguido con la **Municipalidad Distrital de Ate**, sobre aplicación de la Ley N° 24041 y otros cargos; y, los devolvieron; interviniendo como ponente la señora Jueza Suprema Chumpitaz Rivera.-
S.S.

RODRÍGUEZ MENDOZA 

CHUMPITAZ RIVERA 

TORRES VEGA 

CHAVES ZAPATER 

MALCA GUAYLUPO 

Jiee/Mqc.

16 SET. 2014

SE PUBLICO CONFORME A LEY

Dña. ROSMARY CERRÓN BANDINI
Secretaria (P)
Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria
CORTE SUPREMA