



**FACULTAD DE DERECHO**

**ESCUELA ACADÉMICO PROFESIONAL DE DERECHO**

**TESIS**

**CUMPLIMIENTO DE FUNCIONES POR PARTE DE  
LA PROCURADURÍA EN LOS PROCESOS  
LABORALES DE LA MUNICIPALIDAD DISTRICTAL  
DE JOSÉ LEONARDO ORTIZ, DURANTE EL AÑO  
2016.**

**PARA OPTAR TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO**

**Autor:**

**Vásquez Carranza Pedro**

**Asesor:**

**Uchofen Urbina Angela Katherine**

**Línea de Investigación:**

**Derecho Público**

**Pimentel – Perú**

**2018**

**CUMPLIMIENTO DE FUNCIONES POR PARTE DE  
LA PROCURADURÍA EN LOS PROCESOS  
LABORALES DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL  
DE JOSÉ LEONARDO ORTIZ DURANTE EL AÑO  
2016.**

Aprobación de la tesis

---

Apellidos y Nombres: Pedro Vásquez Carranza.  
Autor

---

Mg. Uchofen Urbina Angela Katherine  
Asesor Metodológico

Mg. Robinson Barrio de Mendoza Vásquez

---

Presidente de Jurado

Mg. Napoleón Vilchez Castro

---

Secretario de Jurado

Mg. Jorge Abel Cabrejos Mejía

---

Vocal de Jurado

## **DEDICATORIA**

Con amor y afecto para María Angélica  
y mis hijos: Piero, Luciana, Pedro y  
Pierina por ser la inspiración en mi  
superación y para el cumplimiento de  
mis metas.

Pedro.

## **AGRADECIMIENTO**

A Dios todopoderoso, por permitir seguir progresando en el aspecto personal, familiar y profesional.

A mis maestros de derecho, por sus invaluable enseñanzas y apoyo, permitiéndome cristalizar la obra de obtener el título de abogado.

## ÍNDICE

	Pág.
Dedicatoria	iii
Agradecimiento	iv
Índice	v
Resumen	xi
Abstract	xii
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>12</b>
1.1. Situación problemática	15
1.2. Formulación del problema	17
1.3. Hipótesis	17
1.4. Objetivos	18
1.4.1. Objetivo general	18
1.4.2. Objetivos específicos	18
1.5. Justificación	18
1.6. Antecedentes de la investigación	19
1.7. Marco teórico	22
1.7.1 Variable 1: CUMPLIMIENTO DE FUNCIONES DE LA PROCURADURÍA MUNICIPAL	22
1.7.1.1 Función, función pública y función	22
1.7.1.2 Municipalidad, municipio y gobiernos locales	23
1.7.1.3 Procurador y Procurador Público Municipal	23
1.7.1.3.1 Alcances históricos de la procuraduría	23
1.7.1.4 Procurador público	24
1.7.1.4.1 Clasificación de los procuradores públicos	24
1.7.1.5 Defensa jurídica del Estado	27
1.7.1.5.1 Sistema administrativo de defensa jurídica del Estado	27
1.7.1.5.2 Principios de la defensa jurídica del Estado	27
1.7.1.5.3 Funciones de la Procuraduría General del Estado	31

1.7.1.5.4	Funciones del Procurador Público Municipal	32
1.7.1.5.5	Cumplimiento de funciones en la Procuraduría Pública Municipal	32
1.7.1.6	El empleo público y los servidores públicos	33
1.7.1.7	Los funcionarios públicos	33
1.7.1.7.1	Funcionarios públicos de elección directa y popular	34
1.7.1.7.2	Funcionarios de nombramiento y remoción regulados	34
1.7.1.7.3	Funcionarios públicos de confianza	34
1.7.1.8	Legislación de la Procuraduría General del Estado	34
1.7.1.8.1	Antecedentes normativos	34
1.7.1.8.2	Decreto Legislativo N° 1326	36
1.7.1.8.2.1	Exposición de motivos	36
1.7.1.8.2.2	Resumen de la fórmula legal	37
1.7.1.9	Legislación comparada	40
1.7.1.9.1	Colombia	40
1.7.1.9.2	Ecuador	40
1.7.1.9.3	Bolivia	40
1.7.1.9.4	México	40
1.7.2	Variable 2: PROCESOS LABORALES	40
1.7.2.1	Proceso judicial laboral	40
1.7.2.2	Legislación laboral	41
1.7.2.3	El ordenamiento de la carrera administrativa	41
1.7.2.4	Consideraciones en la nueva ley procesal del trabajo	43
1.7.2.5	Derecho procesal laboral	43
1.7.2.6	Principios procesales laborales	44
1.7.2.7	El derecho y el trabajo	45
1.7.2.8	Principios del derecho laboral	45
1.7.2.8.1	Principio protector	46
a)	Regla in dubio pro operario	46
b)	Regla de la norma más favorable	46

c) Regla de la condición más beneficiosa	46
1.7.2.8.2 Principio de irrenunciabilidad de derechos	47
1.7.2.8.3 Principio de primacía de la realidad	47
1.7.2.8.4 Principio de igualdad de oportunidades	47
1.7.2.8.5 Principio de progresividad laboral	48
1.7.2.8.6 Principio de continuidad	48
1.7.2.9 Elementos de la relación laboral	48
1.7.2.9.1 Prestación personal del servicio	49
1.7.2.9.2 Pago de una remuneración	49
1.7.2.9.3 La dependencia o subordinación	49
1.7.2.10 Los contratos laborales	50
1.7.2.10.1 Teorías para contratar personal estatal	50
1.7.2.10.1.1 Teoría estatutaria	50
1.7.2.10.1.2 Teoría contractualista	50
1.7.2.10.2 Características del contrato laboral	50
<b>II. MATERIAL Y MÉTODOS</b>	<b>52</b>
2.1. Tipo y Diseño de la investigación	52
2.2. Métodos de investigación	52
2.3. Población y muestra	53
2.4. Variables y operacionalización	53
2.5. Técnicas e instrumentos de recolección de información	55
2.5.1. Análisis documental	55
2.5.2. El fichaje	55
2.5.2.1. Registro	55
2.5.2.2. Resumen	55
2.5.2.3. Textuales	55
2.5.2.4. Comentario	55
2.5.3. Instrumentos de recolección de datos	55
2.5.3.1 Lista de cotejo	55
2.6. Validación y confiabilidad de instrumentos	56

<b>III. RESULTADOS</b>	<b>57</b>
3.1. Resultados en tablas y figuras	57
<b>IV. DISCUSIÓN</b>	<b>69</b>
4.1. Discusión de resultados	69
<b>V. CONCLUSIONES</b>	<b>71</b>
<b>VI. REFERENCIAS</b>	<b>73</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>77</b>
A. Propuesta de investigación	77
B. Lista de cotejo	82
Figura 1 Clasificación de los procuradores públicos	26
Figura 2 Principios de la defensa jurídica del Estado	30
Figura 3 Excepciones de las demandas de los trabajadores	67
Figura 4 Piezas procesales certificadas	68



# **CUMPLIMIENTO DE FUNCIONES POR PARTE DE LA PROCURADURÍA EN LOS PROCESOS LABORALES DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSÉ LEONARDO ORTIZ DURANTE EL AÑO 2016.**

## **COMPLIANCE OF FUNCTIONS BY THE ATTORNEY IN LABOR PROCESSES OF THE DISTRICT MUNICIPALITY OF JOSÉ LEONARDO ORTIZ DURING THE YEAR 2016.**

Pedro Vásquez Carranza<sup>1</sup>

### **RESUMEN**

La investigación Cumplimiento de Funciones por parte de la Procuraduría en los Procesos Laborales de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, durante el año 2016; es una investigación mixta, cuyo objetivo es determinar el nivel de cumplimiento de funciones por parte de la Procuraduría en los procesos laborales.

Los métodos que se emplearon en el desarrollo de la investigación fueron: inductivo – deductivo, analítico – sintético, entre otros y las técnicas aplicadas son las de campo y de gabinete. En las de campo, se aplicó una lista de cotejo a la población total constituida por 11 expedientes de demandas laborales; el cual presenta un nivel de confiabilidad y validez muy alto; ya que así lo reportan los especialistas en el campo de la investigación del país.

La hipótesis planteada se ha podido corroborar por medio de la descripción de la realidad de las variables y porque existe una relación directa entre el cumplimiento de funciones de la Procuraduría Pública Municipal y los procesos laborales de los trabajadores.

---

<sup>1</sup> Adscrito a la Escuela Académico Profesional de Derecho Pregrado, Universidad Señor de Sipán, Pimentel, Perú, email: [carranzap@crece.uss.edu.pe](mailto:carranzap@crece.uss.edu.pe)

En las demandas laborales que realizaron los trabajadores en los Órganos Jurisdiccionales, para resolver la controversia con su empleadora, se genera la indebida defensa jurídica por parte del órgano encargado de representar y defender los derechos e intereses de la Municipalidad, actuando de manera temeraria, formalista y dilatoria. En este sentido, se advierte que en los escritos de contradicción y apelación el 89% no presenta medios probatorios, como también el 68% no respeta ni protege los derechos de los trabajadores ediles.

**Palabras Clave:** Funciones, procuraduría y procesos laborales.

## **ABSTRACT**

The investigation fulfillment of Functions by the Attorney General in Labor Processes of the District Municipality of José Leonardo Ortiz, during the year 2016; Is a mixed investigation, whose objective is to determine the level of fulfillment of functions by the Attorney General in labor processes.

The methods used in the development of the research were: inductive - deductive, analytical - synthetic, among others and the applied techniques are those of field and cabinet. In the field, a checklist is applied to the total population constituted by 11 files of labor lawsuits; which has a very high level of reliability and validity; as it is reported by specialists in the field of research in the country.

The hypothesis has been corroborated through the description of the reality of the variables and because there is a direct relationship between the fulfillment of functions of the Public attorney's office and the labor processes of the workers.

In the labor demands made by workers in the Jurisdictional Organs, to resolve the controversy with their employer, undue legal defense is generated by the organ in charge of representing and defending the rights and interests of the Municipality, acting recklessly, formalist And dilatory. In that aspect, it is noticed that in the writs of contradiction and appeal, 89% do not present evidence and 68% don't respect or protect the rights of Municipal workers.

**Keywords:** Functions, attorney and labor processes.

## I. INTRODUCCIÓN

La presente investigación denominada Cumplimiento de funciones por parte de la procuraduría en los procesos laborales de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, tuvo por objetivo determinar el nivel de cumplimiento de funciones por parte de la procuraduría en los procesos laborales de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, para lo cual mediante una investigación mixta, se pudo determinar dos variables una independiente: Cumplimiento de funciones de la Procuraduría Municipal y otra dependiente: Procesos laborales.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es el ente rector de la defensa jurídica del Estado, quien otorga las funciones al órgano colegiado, a cargo de los procuradores públicos, para que dirijan y supervisen dicha función encomiable y de plena responsabilidad, por tratarse de los intereses del Estado, el mismo que es una organización social política y jurídica, que tiene la capacidad del Ius puniendi a través de la ley a los ciudadanos.

Las funciones de los procuradores públicos, cada día está tomando relevancia jurídica dentro de la estructura del Estado. Por tal razón, desde hace muchos años se han incorporado en la legislación, decretos legislativos que otorgan las funciones específicas de los procuradores públicos; pero cabe destacar que, siempre ha sido una constante el depender presupuestalmente de la entidad pública que defienden cuando entra en litigio; con lo cual se deduce la dependencia, el otorgamiento de beneficios sociales, atender dentro de la institución subvencionada por esta. En este marco, la autonomía funcional, la actuación, eficacia y eficiencia, objetividad e imparcialidad, es afectado en el cumplimiento de funciones de la defensa técnica legal según el ordenamiento jurídico.

El artículo 24° del Decreto Legislativo 1326, indica claramente que toda entidad pública tiene como órgano de defensa jurídica a la Procuraduría Pública, la cual tiene el mayor nivel jerárquico del organigrama funcional. En este contexto, las procuradurías municipales de las municipalidades distritales, que hace referencia el artículo 25° en concordancia con el artículo 29° del mismo Decreto Legislativo, no se tiene en cuenta los requisitos de evaluación para la designación del importante cargo; debido a que el alcalde municipal, considera que tiene mayor arraigo la amistad y favor político, dejando de lado, entre otros, la idoneidad profesional, especialidad jurídica, trayectoria en la defensa jurídica, con lo cual se consigue que este órgano de defensa pública municipal, realice la defensa técnica legal de manera temeraria, formalista y dilatoria; es decir, hace una indebida defensa

jurídica de los intereses del Estado, ocasionando perjuicios al erario municipal o simplemente por este accionar, hace que el proceso judicial sea favorable al accionante.

El trabajo de investigación tiene como propósito conocer la eficacia y efectividad de la defensa pública municipal, para que los intereses de la municipalidad dentro de estos procesos laborales judiciales, procesalmente no se vulnere los intereses de la municipalidad como institución pública.

La estructura del trabajo de investigación se encuentra dividida en cinco partes, los cuales detallo a continuación:

El capítulo I, denominado: Introducción; el cual contiene una visión general sobre el problema abordado, con la descripción de la realidad problemática y su formulación. Así mismo, en este apartado contiene el objetivo tanto general como específicos y la justificación e importancia de la investigación, respecto a las limitaciones se abordan en sí mismas; pero dejando claro las formas como se superaron, con lo cual se presenta las razones que han motivado para la realización del presente informe.

En este capítulo, también se enfoca el marco teórico, el cual se han expuesto según las variables de estudio, teniendo con ello las principales teorías que sustentan la presente investigación; así mismo se recogen definiciones y conceptos que la doctrina jurídica muestra a través de diferentes autores; los cuales han sido sistematizados y refrendados según las normas APA.

El capítulo II; denominado materiales y métodos; en el cual se presenta la hipótesis, la operacionalización de las variables. Cabe destacar que el presente estudio es una investigación mixta; por lo tanto no se ha realizado una comprobación de hipótesis. Así mismo en este apartado se señalan los métodos y las técnicas de investigación utilizadas.

En el capítulo III; está enfocado a los resultados; ya que aquí se describen lo que se ha encontrado en el análisis de la información que se ha recogido a través de la lista de cotejo aplicado a los expedientes judiciales laborales de la Procuraduría de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

En el capítulo IV; se abarca la discusión, los cuales luego de la extracción de resultados los mismos que son la parte central de la investigación, reflejan el cruce de datos del análisis

en relación al cumplimiento de funciones por parte de la procuraduría en los procesos laborales.

En el capítulo V, respecto de las conclusiones y recomendaciones, se ha desarrollado en función de los objetivos propuestos en el trabajo como también del marco teórico. Las recomendaciones, están en función de la relevancia de la propuesta de la investigación, como punto final se anexa el instrumento aplicado.

Finalmente se presenta en el anexo; la Propuesta de Investigación, se presenta una propuesta de reforma constitucional para la creación de la Procuraduría de la República como órgano autónomo, para la defensa jurídica del Estado, otorgándoles a los Procuradores Públicos la verdadera autonomía funcional y la meritocracia en su designación

El autor

## **1.1. Situación Problemática**

Teniendo en consideración, que cada país tiene en su estructura soberana, la administración de la justicia. Este sistema judicial, postergado por mucho tiempo, el cual garantiza la protección de los derechos de las personas, como también no siempre se muestra confiable y eficiente en la resolución de conflictos, debe responder con transparencia, prontitud y eficiencia el acceso a la justicia. En este sentido, en los diferentes países europeos y de manera puntual en España, se presenta la figura de los Procuradores de los Tribunales, los cuales garantizan la agilidad del procedimiento judicial y el normal cumplimiento de las normas previstas; pero en contrario sensu no siempre se ha desarrollado de esta manera, tal como señala Mery (2002) al afirmar que la justicia siempre ha sido uno de los sectores más postergados por la política pública; es decir, los gobiernos de turno debido a situaciones descontextualizados de los intereses de los justiciables poco o casi nada han modernizado la administración de la justicia, como también la defensa pública de los intereses de los Estados.

En el contexto latinoamericano, cada país asigna funciones concretas al Procurador General, el cual diverge o toma diferentes denominaciones, cuyo accionar se muestra según ley en la competencia específica para la protección de los derechos de los ciudadanos y el interés de la defensa pública. Para nadie es un secreto, que por más de dos décadas -en estos países- se han realizado esfuerzos para reformar los organismos de la administración de justicia y por excesivo que parezca en el tiempo, según afirma Hammergren (sf) la experiencia demuestra que esta reforma es de hecho lenta, complicada y conflictiva, con lo cual muestra la complejidad para manejar la multitud de problemas que se desprenden de la realidad en los sistemas judiciales latinoamericanos sobre los intereses de todos los ciudadanos y del Estado.

En el Perú, la Procuraduría como órgano especializado adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, tiene como función primordial la defensa jurídica de los intereses del Estado, tal como se hace referencia de manera explícita en el artículo 47° de la Constitución de 1993 y en el artículo 24° del Decreto Legislativo 1326. Este Decreto, crea la Procuraduría General del Estado, que a pesar de no ser un órgano constitucionalmente autónomo, viene tomando forma para articular el trabajo de los procuradores y dictar lineamientos para la mejora de la defensa jurídica.

Es necesario señalar, que el ejecutivo es quien designa al Procurador General del Estado, porque considera que la procuraduría es el abogado del Estado y como tal tiene que hacer lo que el Estado indica, demostrando una direccionalidad política, dejando de lado la especialización, meritocracia y otros requisitos importantes para la designación de este cargo, el mismo que implica, compromiso, conocimiento y demás fortalezas para la defensa legal técnica del Estado en juicio; perjudicando la correcta misión de la procuraduría y respondiendo a las decisiones políticas del gobierno de turno o satisfacer intereses y necesidades ocultas.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2018) menciona que el país cuenta con un total de 196 municipalidades provinciales y 1 676 municipalidades distritales, tal como se aprecia en la Resolución Jefatural N° 081-2018-INEI. Teniendo en consideración este número de municipalidades, se infiere que los actuales Procuradores Públicos Municipales, han sido designados bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 1068 con la opinión favorable del Sistema de Defensa Jurídica del Estado; pero a su vez prevalece la política del burgomaestre en ejercicio, para que sean designados considerando pertinente la amistad, servicio y clientelismo político; convirtiendo a un funcionario de confianza que depende administrativamente del Alcalde y por antonomasia están obligados a responder a los intereses del alcalde, dejando de lado sus funciones, obligaciones y atribuciones que su designación exige. Al respecto, Ortiz (2014) afirma que en el Perú existen pocas investigaciones sobre la Defensa Jurídica del Estado y como consecuencia dificulta el sustento teórico, haciendo que el Sistema de Defensa Jurídica del Estado no funcione y de esta manera los Procuradores Públicos, improvisen la defensa jurídica del Estado.

En la región Lambayeque, en cada una de las municipalidades tanto provinciales como distritales, el alcalde electo al asumir sus funciones, realiza una serie de desvinculaciones laborales con los trabajadores municipales de la anterior gestión y en su reemplazo ubica a otros, cuyo apoyo fue activo en épocas electorales, como también prima el servicio, amistad, entre otras prácticas, trayendo como consecuencia la inestabilidad laboral y alterando el clima institucional. El trabajador que experimentó la alteración de la paz laboral, agota la vía administrativa y al no tener respuesta favorable, acude al Poder Judicial, para revertir la actitud poco responsable del burgomaestre, recargando el trabajo de la procuraduría pública municipal con una serie de procesos laborales y como este funcionario es elegido según las



perspectivas del alcalde y al no ser monitoreado y supervisado sus funciones, hace una débil defensa pública.

En la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, la actividad procesal laboral que realiza el trabajador municipal a nivel del Órgano Jurisdiccional se resume en: beneficios sociales según ley o por pactos colectivos, inclusión a planillas, desnaturalización de contrato de trabajo, reposición, entre otros. En tal sentido, este trabajador en cada caso recibe patrocinio de un abogado defensor para acudir dentro del plazo establecido ante los órganos jurisdiccionales en busca de la tutela jurisdiccional efectiva y el derecho de acción, para hallar la solución a su derecho vulnerado. Cabe señalar, dentro de estos procesos laborales, los Procuradores Públicos Municipales actúan de manera temeraria, formalista y dilatoria; es decir hacen una indebida defensa jurídica de los intereses del Estado, ocasionando perjuicios al erario municipal o simplemente por este accionar el proceso judicial favorece al accionante.

Las diferentes formas de vulneración de derechos de los trabajadores por razones presupuestales, administrativas y recarga procesal, retrotraen los intereses de la municipalidad. Ante tales circunstancias, surge la necesidad de investigar el nivel de cumplimiento de las funciones de la procuraduría en los procesos laborales que hacen los trabajadores ediles en contra de su empleadora.

## **1.2. Formulación del problema**

¿La procuraduría cumple satisfactoriamente las funciones dentro del desarrollo de los procesos laborales a favor de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz?

## **1.3. Hipótesis**

El cumplimiento de funciones por parte de la Procuraduría con bajos niveles de satisfacción, ocasiona una afectación a la defensa jurídica de los intereses del Estado, en los procesos laborales de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

## **1.4. Objetivos**

### **1.4.1. Objetivo general.**

Determinar el nivel de cumplimiento de funciones por parte de la procuraduría en los procesos laborales de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

### **1.4.2. Objetivos específicos.**

**1.4.2.1.** Identificar los expedientes judiciales relacionados en materia laboral de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

**1.4.2.2.** Describir las funciones de la Procuraduría Pública en la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

**1.4.2.3.** Identificar los factores del incumplimiento de las funciones de la Procuraduría en los Procesos Laborales.

**1.4.2.4.** Elaborar una propuesta de investigación de reforma constitucional para la creación de la Procuraduría de la República como órgano constitucional autónomo.

## **1.5. Justificación**

La presente investigación tiene como objetivo, determinar el nivel de cumplimiento de las funciones de la procuraduría en los procesos laborales de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz. Tiene utilidad significativa, porque explica la realidad en que se encuentra este Órgano de Defensa Pública Municipal y además porque se evidencia las actuaciones procesales, que van en detrimento de los intereses de la Municipalidad y de la defensa jurídica del Estado, para luego tomar medidas correctivas.

Esta investigación es importante, porque abarca el estudio de las Procuradurías Públicas, en donde la comunidad jurídica y los investigadores no han puesto interés; pero dado a las circunstancias actuales, la población opina que la corrupción es el principal problema que afronta el país, seguido de la delincuencia. Con estas afirmaciones la defensa jurídica del Estado se fortalece, porque existe respaldo para que los Procuradores Públicos probos, accionen contra este flagelo.

El beneficio de la investigación, está en la propuesta de reforma constitucional, para modificar varios artículos de la Constitución, a fin de crear un órgano autónomo – Procuraduría de la República – para la defensa jurídica del Estado, otorgándoles a los Procuradores Públicos la verdadera autonomía funcional y la meritocracia en su designación, a través del Consejo Nacional de la Magistratura; con lo cual se erradica de su estructura nominal la injerencia política que han sido mellados por cada gobierno de turno.

En los procesos laborales, se busca resolver la controversia e incertidumbre jurídica, para alcanzar la anhelada paz social en justicia. En este marco, la investigación es conveniente porque los justiciables – trabajadores municipales – tienen el derecho de reclamar justicia cuando han sido conculcados sus derechos y el Órgano de Defensa Jurídica Municipal, será parte en todos los procesos, activando el principio de igualdad procesal.

La naturaleza del presente trabajo, sirve como antecedente para futuras investigaciones porque se menciona en las conclusiones la indebida defensa jurídica del Estado que se realiza en este Órgano de defensa Municipal, como también para los estudiantes de derecho, trabajadores municipales y profesionales que tengan interés en la defensa pública del Estado.

## **1.6 Antecedentes de la investigación**

### **Nivel Internacional**

Bullón (2015), desarrolla su investigación haciendo una amplia descripción de la Procuraduría desde sus orígenes hasta la actualidad, como también lo realizó con la finalidad de poner al descubierto la función que realiza la Procuraduría General de la Nación y para lo cual en sus conclusiones enfatiza que “El Ministerio Público es una denominación dentro de la estructura del Estado colombiano plasmado en la constitución para amparar la existencia de dos entidades denominadas Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo que son autónomas administrativamente y presupuestalmente”. Así mismo menciona en otra conclusión.

La Procuraduría General de la Nación es la encargada de proteger la moral administrativa (...). Colombia está catalogada dentro de los países con altos índices de corrupción (...) podemos decir que el modelo institucional del Ministerio Público en sus dos entidades ha fracasado al no lograr proteger los derechos humanos y en este caso disminuir los índices de corrupción y lograr una administración con una alta moral pública. (Bullón, 2015, p. 169).

Si bien el cumplimiento de funciones de la procuraduría es tomado en cuenta en diferente ámbito conceptual y por lo mismo se enfatiza en la tesis, pues no se expresa directamente en los procesos judiciales laborales, por lo que es necesario argumentar estas variables a través de la presente investigación.

Krug (2013), realizó una investigación con el objetivo de sugerir la modernización y el fortalecimiento de la Procuraduría General de la República. El estudio es básico del tipo descriptivo explicativo, empleando el diseño transeccional y como método el observacional participativo, la muestra se obtuvo a través del método aleatorio simple entre las autoridades de la Procuraduría General de la República. Así mismo, entre otras conclusiones se tiene que las funciones específicas que debe cumplir la Procuraduría General de la República son: la defensa, la representación y la contraloría del patrimonio e intereses del Estado y los recursos públicos, la asesoría jurídica a todas las instituciones y dependencias públicas, (...), denuncia contra funcionarios públicos, protección a víctimas y testigos (...). Esta investigación es un referente importante para la presente investigación porque vincula directamente las funciones del procurador en otros contextos normativos y de esta manera enlazar la defensa pública en los procesos judiciales laborales.

Ubelia (2007), en su investigación concluye que el rol de la Procuraduría de la Defensa del Trabajador, indicando que es una dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, encargándose de brindar asesoría legal gratuita a los trabajadores de escasos recursos económicos cuando han finalizado su relación laboral y no han logrado el pago por concepto de indemnización y demás prestaciones laborales, después de haber agotado la vía conciliatoria ante la Inspección General de Trabajo y en vía judicial. La crítica a la presente investigación se da porque es un trabajo muy valioso y completo que consiste en identificar las funciones de la procuraduría en la defensa del trabajador, encontrando similitud con la investigación emprendida; pero diferenciándose en el contexto jurídico lo que otorga originalidad a la investigación. La metodología es descriptiva, el marco referencial sirve de sustento para entender la diferenciación del cumplimiento de funciones que realiza el procurador público municipal en los procesos judiciales laborales.

### **Nivel Nacional**

Vásquez (2014), realiza una investigación titulada El precedente laboral: Aplicación y ejecución inmediata a través de la extensión de los efectos de sentencias de casación, para optar el grado de magíster en derecho procesal, el mismo que tiene un interés especial para

verificar el cumplimiento fundamental de un proceso judicial, que servirá como herramienta para resolver situaciones jurídicas en conflicto y que son llevadas ante un órgano jurisdiccional. Para tal fin, realiza un amplio marco referencial que le otorga consistencia a su investigación y que ayuda a entender la concepción de los procesos laborales judiciales realizada por trabajadores de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz. El autor de la presente tesis, llega a diferentes conclusiones; pero la que se relaciona con mi trabajo de investigación es la que indica que si es posible que la Corte Suprema determine sus propios precedentes de observancia obligatoria, pues es el máximo órgano jurisdiccional de nuestro país y controla el adecuado uso e interpretación de las normas. En este sentido, coincido cuando afirma que es la Corte Suprema, a través de sus sentencias de casación, la real protagonista de delinear el derecho laboral en nuestro país y no quizás el Tribunal Constitucional a través de los procesos constitucionales obtuvo el protagonismo en lo que respecta a la creación y aplicación de precedentes judiciales. En consecuencia esta investigación fue relevante para mi investigación en el aspecto de los procesos judiciales laborales, faltando complementar con el rol del procurador público municipal en dichos procesos.

Tejada (2014), en su tesis de maestría Gestión administrativa y mejora en la municipalidad distrital de Bellavista Callao, desarrollado en la Universidad Nacional del Callao. En esta investigación se analiza la ley orgánica de municipalidades, las bases teóricas de gestión y administración. La presente investigación es un trabajo que no está enfocado en el derecho; pero a la vez es valioso y consistente que permite analizar la nueva ley orgánica de municipalidades N° 27972, identificar, comparar y analizar las bases teóricas relacionadas a la gestión y administración, con la finalidad de entender la mejora de la calidad de los servicios y el reglamento de organización y funciones (ROF) de la Municipalidad Distrital de Bellavista. La metodología es descriptiva, el marco conceptual sirve de sustento para entender definiciones que se relaciona con las funciones de los funcionarios de confianza tal como lo es el Procurador Público Municipal. También en esta investigación, entre otras se concluye que la toma de decisión, capacitación y modernización administrativa, no son conocidos en el ámbito interno (trabajadores), solo es de conocimiento a nivel de funcionarios designados y personal de confianza en un total del 55.91%, con lo que nos muestra la realidad de la municipalidad en estudio y que por inferencia atañe a la Municipalidad de José Leonardo Ortiz. Se aprecia la necesidad que debe tener el procurador en su rol protagónico en los procesos laborales, ya que tomando en cuenta

las necesidades e intereses de la Municipalidad será productivo el accionar del órgano de defensa legal.

### **Nivel Local**

Barreto (2009), realiza una investigación para graduarse como abogado titulado: Los contratos laborales determinados sujetos a modalidad en el ámbito de la Región Lambayeque. Investigación llevada a cabo en la Universidad Señor de Sipán, llegando a la conclusión que, los contratos laborales determinados sujetos a modalidad desde que han sido regulados, estos han sido empleados de una manera excesiva no pudiendo ser inspeccionadas por las autoridades del Ministerio de Trabajo. De esta manera se pudo determinar que la descripción amplia del marco referencial, servirá como base para entender la relación contractual que tiene el trabajador municipal con su empleador.

No se pudo conocer otros trabajos de investigación a nivel local que se relacione con las funciones de los procuradores públicos municipales, por lo que se pretende generar un precedente respecto de su accionar de este funcionario de confianza en los procesos judiciales laborales.

## **1.7. Marco teórico**

### **1.7.1 Variable independiente: Cumplimiento de funciones de la Procuraduría Municipal**

*1.7.1.1 Función, función pública y función administrativa.* La función es un conjunto de actividades que realiza la persona dentro de una estructura u organización, se debe tener presente que la palabra en sí misma puede ser empleada en varios contextos, la cual tiene diferente significación; como es lógico, en el caso concreto se considera desde la perspectiva del derecho.

Por su parte la función pública es el conjunto de las relaciones netamente laborales entre el empleador – Estado – y los servidores, cuya característica es desempeñar una serie de funciones que se encuentran prescritas en la Constitución, ley específica, reglamento o directiva.

La función administrativa, entendida como la actividad principal que realiza la administración bajo un orden jurídico. En este sentido, Cabrera y Quintana (2013) señalan que la función administrativa es la actividad estatal, cuyo objeto es la realización y ejecución de prácticas estatales mediante hechos y actos jurídicos.

*1.7.1.2 Municipalidad, municipio y gobiernos locales.* La municipalidad es la institución pública que conforma la estructura del aparato del Estado, por su parte Vargas (2005) menciona que la municipalidad tiene a su cargo funciones de gobierno, administrativas, económicas, culturales, sociales, participativas, seguridad, entre otras con la comunidad de su jurisdicción.

Pareja (como se citó en Quispe 1981) afirma que el Municipio “se le podría definir como una comunidad de familias vinculadas por relaciones de vecindad dentro de los límites de un territorio y con capacidad para construir un gobierno local”(p.57). Con esta afirmación se deduce que se facilita la comunicación entre el gobierno local y la población respectiva.

El artículo I del título preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, refiere que los gobiernos locales, son las entidades primordiales para alcanzar la organización territorial del Estado y como tal son fuente de participación vecinal en asuntos públicos.

Para los gobiernos locales son elementos básicos el territorio, población y organización. Así mismo, las municipalidades entre provinciales y distritales son órganos de gobierno que buscan el crecimiento y desarrollo local, con personería jurídica dentro del derecho público y tienen la capacidad para cumplir sus fines.

*1.7.1.3 Procurador y procurador público municipal.* El procurador es un funcionario letrado que está a cargo de la defensa jurídica de los intereses del Estado, el cual se encuentra investido para desempeñar este cargo a través de ley expresa.

Haciendo referencia al artículo 24° del Decreto Legislativo N° 1326 respecto de las procuradurías públicas que conforman el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, se proscribe que son las Procuradurías Públicas Municipales las que ejercen la defensa jurídica de estas instituciones estatales.

Así mismo, se colige que tienen sus oficinas en las sedes oficiales de las Municipalidades, tanto provinciales como distritales y que se encuentran vinculados normativa y funcionalmente a la Procuraduría General del Estado.

*1.7.1.3.1 Alcances históricos de la procuraduría.* Se considera el origen de la palabra procurador, la misma que proviene del latín procurator, que quiere decir virtud del poder o facultad de otro que ejecuta en su nombre ciertas acciones. En este sentido, Ortiz (2014) afirma que el antecedente de esta función “En el Perú, (...) se encuentra en aquel

funcionario real que protegía la jurisdicción y los intereses de la hacienda monacal ante los Tribunales del Consejo de las Indias” (p.2).

En el año de 1542 se instituyó en Lima la Real Audiencia y posteriormente otra en la ciudad del Cuzco. Esta institución fortaleció la función principal de lo que se venía haciendo; es decir la defensa del erario público.

A través de la historia el Procurador ha tenido diferentes denominaciones, tal como menciona Zafra (sf) que el Procurador de la Corte del Reino, formaban bajo el régimen del Estatuto Real, el estamento que proporciona su nombre. Así mismo, el Procurador Síndico General, tenía a su cargo la función de promover los intereses de los pueblos. Por su parte en Grecia y Roma, los Procuradores actuaban mientras existía el Fuero Juzgo, que obligaba al rico litigante con un pobre a nombrar un Procurador que tuviera igual fortuna que su contrincante y al pobre cuando litigaba con un rico se le otorgaba el derecho de hacerse representar por una persona poderosa.

La Procuraduría General, a partir de la Constitución de 1979 toma el nombre de Procuraduría Pública, que tiene su origen en los funcionarios franceses, cuya función principal fue la percepción de las regalías defendiendo los intereses del Rey. En suma, la Constitución de 1979, a través del artículo 147° señalaba que la defensa de los intereses del Estado estaba a cargo de los Procuradores Públicos permanentes o eventuales, los mismos que dependían del Poder Ejecutivo.

Nuestra constitución de 1993, en el artículo 47° afirma que la defensa de los intereses del Estado está a cargo de los Procuradores Públicos en los procesos judiciales y extrajudiciales, como también del representante máximo de cada institución pública.

Por su parte, la Revolución Francesa, suprimió la monarquía pero respetó la labor de los Procuradores, otorgando ciertas facultades para que se consolide como institución que a la fecha viene tomando mayor renombre en la comunidad jurídica.

*1.7.1.4 Procurador público.* Es el funcionario a tiempo completo, que tiene la función primordial de representar y defender los intereses del Estado, en temas diversos según la entidad pública a la que pertenecen. Así mismo, también es el garante para la protección de la igualdad de las partes en un proceso judicial. Teniendo en consideración el artículo 47° de la Constitución, menciona que “La defensa de los intereses del Estado está a cargo de los Procuradores Públicos conforme a ley (...)”

*1.7.1.4.1 Clasificación de los procuradores públicos.* Mediante el Decreto Legislativo 1326, se reestructura el sistema administrativo de defensa jurídica del Estado y



se crea la Procuraduría General del Estado. Así mismo, el artículo 25° indica que las Procuradurías Públicas que conforman el Sistema, se clasifica de la siguiente manera:

Nacionales, cuya función recae en la defensa jurídica de las entidades que conforman el gobierno nacional; es decir comprenden las procuradurías públicas de los poderes del Estado y las procuradurías públicas de los órganos constitucionales autónomos.

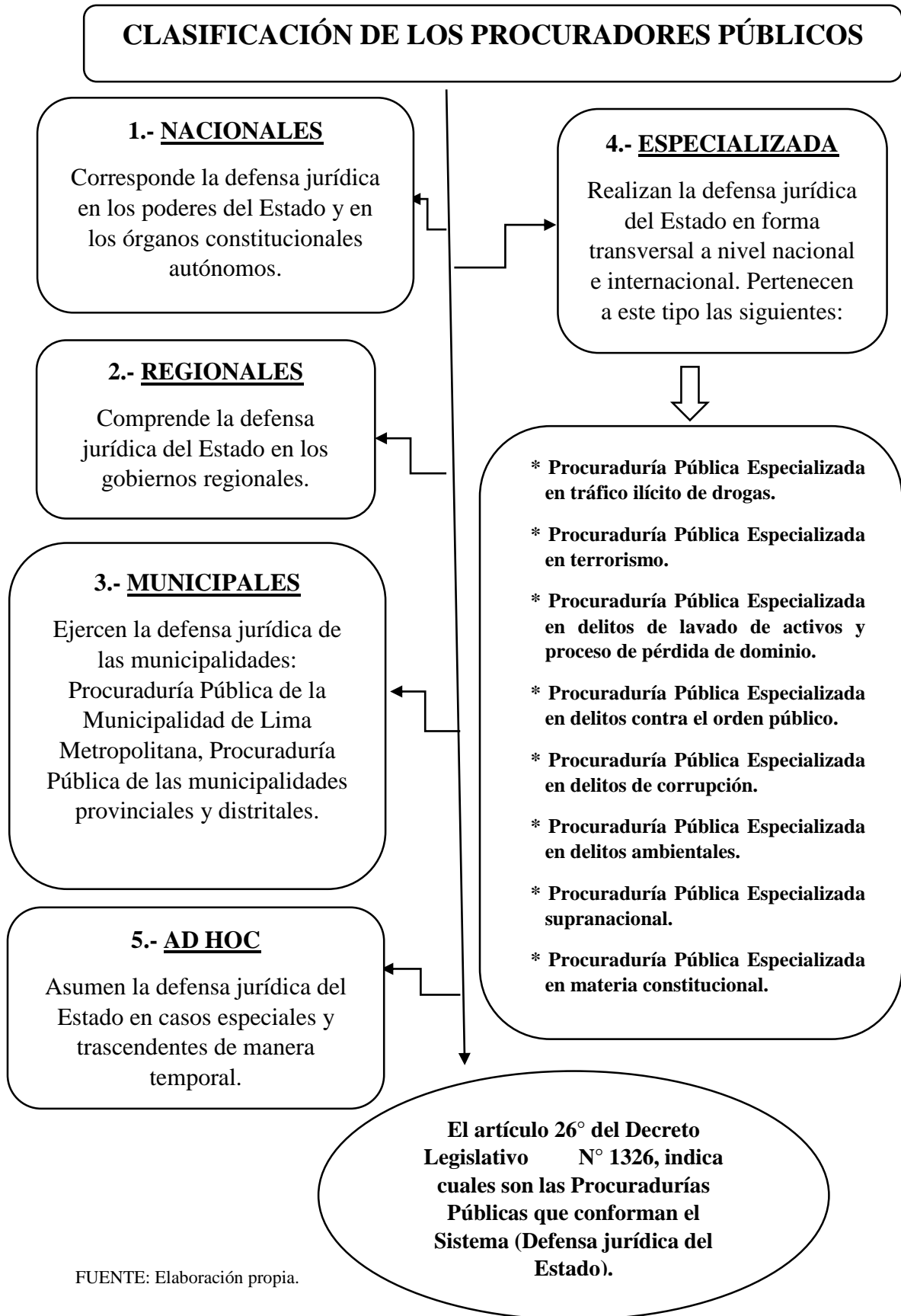
Regionales, las mismas que ejercen la defensa jurídica de los gobiernos regionales; en este caso comprende las procuradurías públicas de los gobiernos regionales.

Municipales, ejercen la defensa jurídica de las municipalidades; en este caso comprenden la procuraduría pública de la Municipalidad de Lima Metropolitana, las procuradurías públicas de las municipalidades provinciales y las procuradurías públicas de las municipalidades distritales.

Especializadas, quienes ejercen la defensa jurídica en forma transversal y exclusiva sobre los intereses del Estado a nivel nacional e internacional, respecto a la comisión de ilícitos penales de alta peligrosidad, lesividad o materias que requieren una atención prioritaria y especial. Pertenecen a este tipo: Procuraduría Pública Especializada en delitos de Tráfico Ilícito de Drogas, Procuraduría Pública Especializada en delitos de Terrorismo, Procuraduría Pública Especializada en delitos de Lavado de Activos y Proceso de Pérdida de Dominio, Procuraduría Pública Especializada en delitos contra el Orden Público, Procuraduría Pública Especializada en delitos de Corrupción, Procuraduría Pública Especializada en delitos Ambientales, Procuraduría Pública Especializada Supranacional y la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional.

En la norma también deja claro que se crearán según la necesidad por decreto supremo. Por último, tenemos las Procuradurías Ad Hoc, las cuales asumen la defensa jurídica del Estado en casos especiales y trascendentes, cuyo funcionamiento es temporal; su titular será designado por la Procuraduría General del Estado, luego de la aprobación del consejo directivo.

Figura N° 1 Clasificación de los Procuradores Públicos



*1.7.1.5 Defensa jurídica del Estado.* La defensa es una forma de cuidarse, protegerse o defenderse de algo; en el derecho se dice que es el argumento que se emplea para rebatir o contrarrestar alguna acusación, esta característica generalmente se encamina al abogado, quien emplea dichos argumentos para defender a sus patrocinados. En este contexto, la defensa jurídica del Estado, es una prerrogativa de orden técnico legal que cumplen los Procuradores Públicos, en el cumplimiento de sus responsabilidades, obligaciones o atribuciones, a fin de obtener el máximo esfuerzo para encaminar el proceso a favor del Estado.

*1.7.1.5.1 Sistema administrativo de defensa jurídica del Estado.* Es el conminado de principios rectores de la defensa jurídica del Estado, que en concordancia con las normas jurídicas, los procedimientos y las técnicas e instrumentos, son utilizados por los diferentes Procuradores Públicos para ejercer sus funciones a favor del Estado.

El Poder Ejecutivo en su Ley Orgánica N° 29158, en el numeral 9) del artículo 46° menciona que la defensa judicial del Estado, pertenece a uno de los sistemas administrativos de carácter nacional y como tal depende de este poder del Estado.

*1.7.7.5.2 Principios de la defensa jurídica del Estado.* El artículo 6° del Decreto Legislativo 1326, hace referencia a los principios a través del cual se rige el sistema de defensa jurídica del Estado, los cuales se detallan a continuación:

**Principio de legalidad.-** Este principio prescribe que todo accionar del poder público, tiene que alinearse a las normas jurídicas, respetando la jerarquía entre ellas. En este sentido, la Constitución de 1993 hace referencia a este principio de manera expresa en el literal d) del inciso 24) del artículo 2° y en el numeral 3) del artículo 139°, con lo cual otorga seguridad jurídica a todos los ciudadanos. Por tal razón, la defensa jurídica del Estado, está sometido a la Carta Magna, las leyes y demás normas que conforman el ordenamiento jurídico.

**Principio de autonomía funcional.-** Consiste en ejercer las funciones del cargo al cual ha sido encomendado de manera libre; es decir sin sometimientos a las influencias e injerencias de terceros. Se advierte, que este accionar tiene que estar sometido a la concordancia de los demás principios rectores de la defensa jurídica del Estado.

Principio de actuación funcional.- Refiere que los operadores del sistema de defensa jurídica del Estado, actúan con criterio técnico, según los lineamientos proscritos en la ley.

Principio de responsabilidad.- La responsabilidad por ser un valor que hace referencia al cumplimiento de las funciones, recobra gran importancia para cada uno de los que integran este Sistema, debido principalmente porque cada uno tiene una serie de acciones, las cuales necesariamente tienen que apuntar al logro de los objetivos; pero de no ser así tienen que responder funcionalmente por el indebido, deficiente y negligente ejercicio en contra de los intereses de la defensa jurídica del Estado.

Principio de eficacia y eficiencia.- Este principio se enmarca para el logro óptimo de los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo. Por tal razón, cada uno de los que conforman el Sistema, se organizan para lograr el resultado deseado, con el empleo de los recursos disponibles para garantizar la calidad de la defensa jurídica del Estado.

Principio de objetividad e imparcialidad.- Refiere que todo el Sistema, ejerce sus funciones teniendo presente el análisis netamente objetivo de cada situación al que tenga que responder; para tal caso, implica que sus actuaciones son de manera imparcial, evitando todo tipo de injerencias e influencias en sus decisiones.

Principio de especialización.- Hace referencia al carácter profesional y técnico que el Sistema de defensa jurídica del Estado, tendrá en cuenta para el cumplimiento de las funciones en la especialidad específica en cada uno de los integrantes de este Sistema.

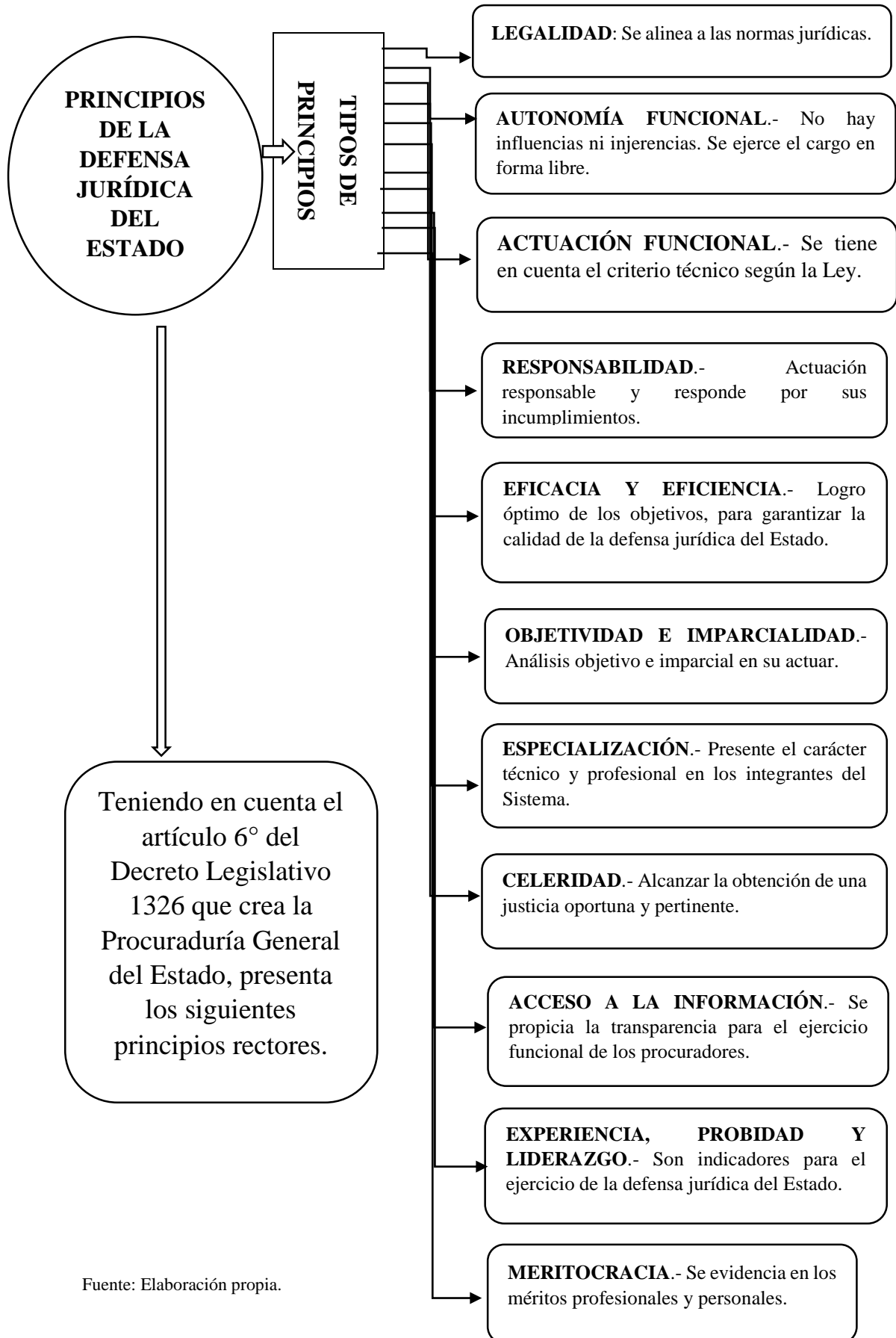
Principio de celeridad.- Implica impulsar el proceso para alcanzar la obtención de una justicia oportuna y pertinente, con lo cual se fortalece el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva; desterrando de esta manera, las prácticas procesales reflejadas en las actuaciones dilatorias, temerarias y de puros formalismos.

Principio de acceso a la información.- Consiste en brindar información, con lo cual se promueve la transparencia de todas las instituciones públicas o privadas de gestión estatal. En este marco, los procuradores tienen la potestad de requerir, examinar y conocer la documentación e información para el cumplimiento de sus funciones.

Principio de experiencia, probidad y liderazgo.- Este principio entendido como la valoración de justicia, reflejado en las características propias que se tendrá para el cumplimiento de las funciones de los procuradores. En tal sentido, estas cualidades esenciales, son los indicadores para el normal ejercicio de la defensa jurídica del Estado.

Principio de meritocracia.- La meritocracia implica el mérito personal, el cual se evidencia a través de los méritos profesionales y capacidades actitudinales. Teniendo este antecedente, la selección de los procuradores públicos prima este principio.

Figura N° 2 Principios de la defensa jurídica del Estado



Fuente: Elaboración propia.

1.7.1.5.3 *Funciones de la Procuraduría General del Estado.* Las funciones de manera general se especifican en el artículo 12° del Decreto Legislativo 1326, el cual crea a esta entidad y se detallan a continuación:

- a) Garantizar la defensa jurídica del Estado, a través de su ejercicio y representación.
- b) Elaborar normas internas para la supervisión y evaluación del cumplimiento de las actividades de todos los operadores del Sistema de Defensa Jurídica del Estado.
- c) Elaborar el reporte estadístico del cumplimiento de funciones y con arreglo a la norma.
- d) Formular modificaciones vinculantes a las normas jurídicas a través de su iniciativa legislativa específica.
- e) Promover capacitación especializada a los operadores del Sistema.
- f) Solucionar conflictos relacionados a los intereses del Estado, con la participación coordinada de las entidades públicas.
- g) Manejar información de contingencia, cuando se genera en contra del Estado y sobre las penas de multa interpuesta por los jueces, por la comisión de delitos a favor del Estado.
- h) Realizar operativos de interdicción con la participación de la entidad pública correspondiente y con arreglo a ley y los procuradores.
- i) Colaborar para la recuperación extrajudicial de predios del Estado.
- j) Establecer alianzas estratégicas para colaborar con la mejora de la defensa jurídica del Estado.
- k) Celebrar conciliaciones en concordancia con otras entidades públicas para viabilizar la solución pacífica de las controversias no judicializadas que involucra al Estado.
- l) Realizar pericias, informes técnicos y valoraciones totales del perjuicio causado al Estado, con el apoyo de expertos para el cumplimiento de sus funciones.
- m) Acreditar oficialmente a todos los procuradores públicos, para el ejercicio válido de la defensa jurídica del Estado, como también el retiro de dicho documento en caso sea necesario con arreglo a ley.
- n) Colaborar con los mecanismos colaborativos, para localizar y recuperar efectos, bienes, instrumentos y ganancias que proceden de actividades ilícitas y se encuentren fuera de los límites del territorio nacional.
- o) Llevar el registro oficial de las controversias internacionales, conforme a las normas pertinentes en la que el Estado forma parte.
- p) Actuar conforme a Ley en las demandas que realicen los ciudadanos.

#### *1.7.1.5.4 Funciones del Procurador Público Municipal*

- a) Representar a la Municipalidad ante las autoridades judiciales, con facultades generales y especiales, con el propósito de demandar, ampliar, reconvenir, modificar, contestar demandas, empleando según sea el caso defensas previas y/o excepciones.
- b) Hacer efectivo la defensa de los intereses y derechos de la Municipalidad, en todos los procesos y procedimientos que actúe como demandante, demandado o parte civil en el Poder Judicial y en otros fueros.
- c) Supervisar y coordinar todo lo relacionado a los aspectos legales de la defensa judicial de la entidad edilicia con los organismos del sector público.
- d) Prestar declaraciones de parte en juicios, en representación de la comuna, ofrecer medios probatorios en audiencias.
- e) Plantear toda clase de medios impugnatorios como los remedios de tacha, oposición y nulidad de actos procesales y los recursos de reposición, apelación, casación y queja.
- f) Participar como integrante activo del Consejo de Defensa Judicial y elaborar proyectos de ley para los intereses de la Municipalidad.
- g) Emitir pronunciamiento técnico legal en asuntos relacionados con la defensa jurídica de los intereses de la Municipalidad.
- h) Asesorar a los funcionarios y otras dependencias en asuntos de su labor profesional.
- i) Organizar plenarias, conferencias sobre asuntos relacionados con la defensa judicial de la Municipalidad.
- j) Monitorear y Supervisar al personal que labora en la Procuraduría Pública Municipal.

*1.7.1.5.5 Cumplimiento de funciones en la Procuraduría Pública Municipal.* Antes de señalar el cumplimiento de funciones, se debe tener claro cuáles son cada una de las responsabilidades que recae en este funcionario – Procurador Público Municipal – y de los demás integrantes del órgano de defensa pública municipal. El principal problema, recae en la ausencia de una comunicación clara para llevar adelante la defensa jurídica del Estado y lograr ciertos objetivos conjuntamente con los demás miembros del equipo de trabajo en función de los intereses de la Municipalidad.

Es muy frecuente a nivel de procuradores públicos, confundir las responsabilidades y tareas, principalmente porque no se cuenta con metas claras e indicadores de evaluación, que permitan hacer una evaluación objetiva del cumplimiento de las responsabilidades a través del ejercicio continuo de las tareas, teniendo como factores determinantes la medición de las metas.



En el aspecto del ejercicio de tareas, estas se ejecutan en forma sistemática para el cumplimiento de cada una de las responsabilidades. Si bien es cierto que, el procurador público municipal hará lo que tiene que hacer; es decir, cada una de sus funciones descritas en líneas anteriores, para cumplir con su compromiso que el cargo obliga, como funcionario de confianza que ostenta en la Municipalidad.

El funcionario de la Procuraduría Pública Municipal, tiene responsabilidades; es decir compromisos y obligaciones para responder sobre la defensa jurídica del Estado en lo que respecta a los intereses de la municipalidad, configurándose las decisiones para generar resultados observables en el tiempo y forma. En este sentido, la Real Academia Española, menciona que el cumplimiento de funciones, son las actividades a realizar con la finalidad de lograr los objetivos.

*1.7.1.6 El empleo público y los servidores públicos.* El empleo público tiene como característica que el Estado es el empleador. En este sentido, Miranda (como se citó en Díaz, 2015) agrega que es un conjunto de relaciones laborales y como tal el Estado genera vínculos con los trabajadores o servidores públicos, para tal fin se ha creado diferentes tipos de regímenes laborales.

Teniendo en consideración el artículo 3° del Decreto Supremo N° 005-90-PCM, Reglamento de la Carrera Administrativa, indica que el servidor público es el ciudadano que presta sus servicios en cualquier entidad de la administración del Estado, para dicho ejercicio, éste tiene resolución de nombramiento o contrato de autoridad específica, con lo que está investido por las formalidades de la ley y como tal responde sobre sus funciones.

*1.7.1.7 Los Funcionarios públicos.* Es la persona que desempeña funciones de carácter público; es decir presta sus servicios en bien del Estado. Por esta razón, Patrón (como se citó en Cerdán, sf), menciona que el funcionario público es el potencial humano que hace activo al Estado. Así mismo, el artículo 4° de la Ley 28175 Ley Marco del Empleo Público, menciona que sus funciones son principalmente política, para lo cual se reconoce a través de una norma expresa.

En estas circunstancias, Díaz (2015) afirma que los funcionarios gobernantes que emanan de elección popular son denominados de primer grado; es decir: el presidente del Perú, congresistas, presidentes regionales y sus consejeros y alcaldes con sus regidores, de segundo grado, tal como se hace para la designación de ministros de estado,

vocales supremos y titulares de los órganos constitucionales y por último los de tercer orden, cuando los funcionarios ingresan por concurso público.

*1.7.1.7.1 Funcionarios públicos de elección directa y popular.* Como su nombre indica, este tipo de funcionarios tienen poder para decidir de un conjunto de funciones, para lo cual es necesario lograr los objetivos políticos y del país al cual le llevó su elección a través del voto democrático del pueblo. Entre los funcionarios de elección directa y popular se encuentra el presidente de la república, congresistas, presidentes regionales y alcaldes; cabe destacar que también forman parte de esta elección los vice presidentes tanto de la república como del gobierno regional que para tal efecto es uno, consejeros regionales, teniente alcalde y regidores municipales. Se advierte que la Constitución Política del Perú regula en los artículos 111°, 190° y 191° a los funcionarios del primer orden.

*1.7.1.7.2 Funcionarios de nombramiento y remoción regulados.* Tienen esta condición los funcionarios que ejercen una función pública al mando del órgano a su cargo y de representación del mismo al exterior. Pertenecen a este grupo: Los ministros de estado, representantes de los órganos constitucionales autónomos y los representantes de los organismos públicos descentralizados. Este tipo de funcionarios se encuentran bajo los alcances de los artículos 82°, 86°, 87°, 122°, 150°, 158°, 161°, 179°, 182° y 183° de la Constitución de 1993.

*1.7.1.7.3 Funcionarios públicos de confianza.* Como su nombre indica, este tipo de funcionarios pueden ser desempeñados por cualquier persona, simplemente es necesario tener la confianza política, técnica o de especialidad del funcionario que lo designó. Al respecto, Cabrera y Quintana (2013) indican que la confianza para los funcionarios no es calificativo del cargo, sino es una cuestión atribuida a la persona por designar, tomando en consideración su idoneidad, experiencia para cumplir eficientemente las funciones del cargo al cual fue investido.

El artículo 40° de la Constitución Política del Perú, regula a los funcionarios públicos de confianza, los mismos que en su conjunto comprenden los asesores, gerentes, directores, entre otros cargos.

#### *1.7.1.8 Legislación de la Procuraduría General del Estado*

*1.7.1.8.1 Antecedentes normativos.* El procurador, a través de diferentes contextos ha tenido varias denominaciones - Procurador de la Corte del Reino, Procurador Síndico General, entre otros -; cuya función estaba relacionada según el contexto de la época

y que poco a poco se fue institucionalizando hasta convertirse en el encargado de la defensa jurídica del Estado.

En la Constitución del Perú del año de 1839, fue empleado la palabra Procurador; pero posteriormente en las Constituciones de los años de 1856, 1867 y de 1933, se reemplaza por Agentes Fiscales.

En el año de 1936, a través de la Ley N° 8489, se configura la real función de la defensa exclusiva de los intereses de la Nación y por vez primera se asigna el nombre de Procurador General de la República, nombrado para ejercer sus funciones por el Poder Ejecutivo.

En el año de 1969, se promulga el Decreto Ley N° 17537, con dicho decreto, se define la actuación de los Procuradores Públicos, quienes actuaron en defensa de los intereses y derechos del Estado en cada uno de los Ministerios.

La Procuraduría a partir de la Constitución de 1979 toma el nombre de Procuraduría Pública, la cual tiene su origen en los funcionarios franceses, quienes tenían como función principal la percepción de las regalías, configurando la defensa de los intereses del Rey. Para el contexto de la Constitución de 1979, en el artículo 147° se afirma que, los Procuradores Públicos fueron abogados defensores del Estado y que dependían del Poder Ejecutivo; así mismo, eran permanentes y eventuales.

La actual Constitución vigente, desde el año de 1993, en el artículo 47°, se menciona que la defensa jurídica de los intereses del Estado, están a cargo de los Procuradores Públicos, según ley correspondiente.

En el año 2008, el Congreso de la República otorgó facultades al Poder Ejecutivo para legislar, en materia que tienen relación con la implementación del acuerdo de promoción comercial entre Perú y Estados Unidos y como tal ha dado el Decreto Legislativo N° 1068, que en el artículo 1° crea el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, para modernizarlo, el cual los Procuradores Públicos, son los que tienen a cargo esta noble misión y que además el Ministerio de Justicia es el ente rector.

Para evaluar la labor que venían realizando las Procuradurías Públicas en el año 2010, se publica el Decreto Supremo N° 009-2010-JUS, el cual aprueba el procedimiento para el pago de las reparaciones civiles, para el Estado producto de las sentencias condenatorias de los delitos de corrupción y conexos. En este sentido, Los Procuradores Públicos Especializados en delitos de corrupción y terrorismo, serán quienes hagan el cobro de dichas reparaciones como ejercicio inherente a su desempeño.

El año 2016, el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, solicita facultades legislativas al Congreso de la República para legislar, entre otras, en materia de lucha contra la corrupción, confiriendo este Poder del Estado a través de la Ley N°30506.

El Poder Ejecutivo, el año 2017 publicada en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1326, que en el artículo 1° prescribe la finalidad de la reestructuración del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y como tal crea la Procuraduría General del Estado, el mismo que es el ente rector, para mantener y preservar los principios rectores de la defensa jurídica del Estado y de esta manera modernizar dicho Sistema.

#### *1.7.1.8.2 Decreto Legislativo N° 1326°*

*1.7.1.8.2.1 Exposición de motivos.* En la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1326, a cargo de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, hace la siguiente exposición de motivos, el cual para la presente investigación será tomado en cuenta de la siguiente manera:

Que, a través de la Ley N° 30506 promulgada el 06 de octubre del año 2016, el Congreso de la República otorga funciones legislativas al Poder Ejecutivo, para legislar en diferentes materias en la que destaca la lucha contra la corrupción. En este sentido, al amparo del artículo 47° de la Constitución, el cual proscribiera que la defensa jurídica de los intereses del Estado está a cargo de los Procuradores Públicos con arreglo a su ley.

Respecto del inciso 9) del artículo 46° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo N° 29158, menciona que la defensa judicial del Estado forma parte del sistema administrativo del Poder Ejecutivo.

Que, el Congreso de la República del año 2008, otorgó facultades al Poder Ejecutivo para legislar, en materias que tienen relación con la implementación del acuerdo de promoción comercial entre el Perú y Estados Unidos y como tal ha dado el Decreto Legislativo N° 1068, que en el artículo 1° crea el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, para modernizarlo, en el cual los Procuradores Públicos, son los que tienen a cargo esta noble misión y que además el Ministerio de Justicia es el ente rector.

El Decreto Legislativo cumple con lo señalado en el inciso c) del artículo 2° de la Ley N° 30506, el cual se faculta al Poder Ejecutivo para legislar en la lucha contra la corrupción y con lo cual se reestructura el Sistema de Defensa Jurídica del Estado (Sistema) y se crea la Procuraduría General del Estado como ente rector del sistema y se le otorga independencia para el cumplimiento de funciones.

Haciendo un examen minucioso de la Defensa Jurídica del Estado, se afirma que se encuentra con baja articulación y dispersa para el cumplimiento de sus funciones; así mismo se suma el crecimiento en progresión aritmética del Estado y la acumulación de demandas de los ciudadanos que acuden mayoritariamente a los órganos jurisdiccionales reclamando tutela jurisdiccional efectiva.

Teniendo en consideración, lo que anteriormente se ha dicho, resulta apropiado reestructurar el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, con la modificación de la norma expresa y/o de la constitución para crear un nuevo organismo autónomo.

La problemática que afronta el Sistema, los altos índices de corrupción que el Perú soporta en las dos últimas décadas, hace necesario oxigenar las instituciones y de manera especial para el fortalecimiento institucional del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, se crea la Procuraduría General del Estado, entidad rectora del sistema de defensa jurídica del Estado que trabajará en concordancia con los procuradores públicos, principios y valores para hacer viable a través de la eficiencia y eficacia en la defensa de los intereses de los ciudadanos.

*1.7.1.8.2.2 Resumen de la fórmula Legal.* Para un mejor entendimiento del Decreto Legislativo N° 1326, se presenta la fórmula legal en el siguiente cuadro.

**Tabla N° 01**

*Resumen de fórmula legal del D.L.1326*

SECCIÓN	DENOMINACIÓN	CAPÍTULO	DESCRIPCIÓN	ARTÍCULOS
Título I	Disposiciones generales	Capítulo I	Objeto, ámbito de aplicación y alcances	Del 1° al 3°
		Capítulo II	Sistemas administrativo de defensa jurídica del Estado	Del 4° al 8°

TÍTULO II	Procuraduría General del Estado	Capítulo I	Creación, domicilio y funciones	Del 9° al 12°
		Capítulo II	Estructura de la Procuraduría General del Estado	Del 13° al 23°
TÍTULO III	Las Procuradurías Públicas y los/as Procuradores/as Públicos	Capítulo I	Procuradurías Públicas	Del 24° al 26°
		Capítulo II	Los/as Procuradores/as Públicos	Del 27° al 28°
		Capítulo III	Requisitos, evaluación y designación de los/as Procuradores/as Públicos	Del 29° al 32°
		Capítulo IV	Funciones, obligaciones y prohibiciones de los/as Procuradores/as Públicos	Del 33° al 35°
		Capítulo V	Abogados/as de las Procuraduría Públicas	Del 36° al 37°
		Capítulo VI	Cese de la función	El 38°
TÍTULO IV	Formación y capacitación de	Capítulo I	Centro de formación y capacitación de	El 39°

	Procuradores/as Públicos		Procuradores/as Públicos.	
TÍTULO V	Régimen disciplinario	Capítulo I	Órgano instructor y Tribunal Disciplinario	Del 40° al 45°
TÍTULO VI	La defensa jurídica del Estado	Capítulo I	Intervención procesal del Estado	Del 46° al 48°
TÍTULO VII	Defensa jurídica del Estado para asuntos supranacionales y extranjeros	Capítulo I	Aspectos generales	Del 49° al 51°
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS		Primera	Entrada en vigencia	
		Segunda	Reglamentación	
		Tercera	Documentos de gestión	
		Cuarta	Vigencia del TUPA	
		Quinta	Excepción	
		Sexta	Régimen laboral y plazas	
		Séptima	Plan de implementación	
		Octava	Referencia	
		Novena	Continuidad en las funciones de los /as procuradores/as públicos	
		Décimo	Sobre el deber de brindar las facilidades logísticas	
		Undécima	Financiamiento	
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA		Única	Derogación del Decreto Legislativo N° 1068, literal g) del artículo 7° y el literal c) del artículo 10° de la Ley N° 29809	

Fuente: Elaboración propia.

*1.7.1.9 Legislación comparada.* La defensa jurídica del Estado, es competencia para cada uno de los Procuradores Públicos; pero esta atribución diverge según el país, al cual se hace referencia en:

*1.7.1.9.1 Colombia.* El artículo 277° de la Constitución colombiana, hace referencia que la Procuraduría General de la Nación, tiene como función preponderante la vigilancia sobre cualquier tipo de conductas oficiales a las autoridades que cumplen funciones públicas.

El órgano constitucional autónomo – Procuraduría General de la Nación – tiene el control de toda la administración pública y como tal investiga, sanciona e interviene, con el objetivo de prevenir todo tipo de irregularidades, cometidas por los gobernantes de turno en todo el Estado de Colombia.

El 2011 mediante la Ley N° 1444 se crea la Agencia de Defensa Jurídica, cuyas funciones son análogas a las Procuradurías Públicas del Perú.

*1.7.1.9.2 Ecuador.* El Estado ecuatoriano, en el artículo 235° de la Constitución del 2008, menciona que la Procuraduría General del Estado, actúa en nombre de la patria; es decir, se le concibe como el organismo público, técnico y jurídico, cuyas funciones específicas son las de patrocinio, asesoría y control de actos y contratos que realizan las entidades públicas.

*1.7.1.9.3 Bolivia.* La Procuraduría General del Estado, tiene sustento legal en la Constitución boliviana, que en el año 2010 promulga la Ley N° 064, dando énfasis sobre las diferentes estrategias para mejorar la defensa del Estado.

*1.7.1.9.4 México.* Mediante el Decreto N° 273, se crea la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del estado de México, tiene las funciones principales las que realiza en el Perú los órganos autónomos como La Contraloría General de la República y el Ministerio Público. Con estas consideraciones de investigar y perseguir el delito, como también la evaluación de la que se manejan los recursos públicos.

## **1.7.2 Variable dependiente: Procesos laborales.**

*1.7.2.1 Proceso judicial laboral.* El proceso judicial es un conjunto concatenado de actos jurídicos procesales, llevado a cabo por los órganos jurisdiccionales y las partes, para la aplicación de la ley en la resolución de una controversia. Ahora bien, el proceso judicial laboral es un conjunto de procedimientos y trámites judiciales que se realizan en un órgano jurisdiccional, con la finalidad de obtener una decisión por parte de un



juez, magistrado o magistrado del tribunal supremo, para resolver un litigio en materia laboral, en la que las partes procesales se encuentran sometidas a la decisión del magistrado y que la sentencia emitida es de estricto cumplimiento, tal como señala el artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-93-JUS. Ley Orgánica del Poder Judicial.

*1.7.2.2 Legislación laboral.* Es un conjunto de normas jurídicas, cuyo objetivo apunta a establecer las relaciones existentes entre el empleador y el trabajador, en lo que respecta a los derechos de los trabajadores y las obligaciones dadas para el empleador.

Cabe destacar que en el Perú son diferentes las instituciones del Estado que legislan sobre materia laboral, como por ejemplo el Tribunal Constitucional emite sentencias, de igual manera hace el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el INDECOPI y el Ministerio de Producción sacan directivas, con lo cual la legislación laboral se torna disperso y denso, haciéndolo tedioso para la litigación.

La legislación laboral está directamente relacionada con las normas y principios para la regulación de las relaciones establecidas entre el trabajador, empleador y el Estado. En este contexto social, surge el derecho laboral individual, derecho laboral colectivo, el derecho procesal laboral y el derecho a la seguridad social y previsional. Cada uno de ellos se enmarca en bien del trabajador, respecto del contrato, situaciones sindicales, conflictos laborales y protección del trabajador respectivamente.

*1.7.2.3 El ordenamiento de la carrera administrativa.* En sus inicios la carrera administrativa, que era el punto de partida para el ordenamiento laboral; es decir, que regulaba el ingreso, ascenso y salida de personal del Estado, fue un desorden, un caos, debido a que no existía una norma que regule dichas acciones. En tal sentido, a través del tiempo se promulgaron diferentes leyes que tendrán como finalidad ordenar el desarrollo de los recursos humanos del Estado.

La primera norma que dio las pautas, el cimiento para regular e identificar la carrera administrativa o pública fue el Decreto Legislativo 11377, promulgada el 29 de mayo de 1950, día que origina la celebración del empleado público. Esta norma se le conoce como Ley del Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, firmado por el gobierno del Gral. Manuel Apolinario Odría. Este decreto ley se inclina hacia la teoría estatutaria; es decir, no genera relación laboral con el Estado.

Posteriormente en el año de 1984, entra en vigencia el Decreto Legislativo 276, conocida como Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del

Sector Público, que se adhiere a la posición de la teoría contractualista para la contratación de personal, que implica la generación del vínculo laboral con el Estado del trabajador. Esta norma, proscribió el ingreso y ascenso del personal, brindando estabilidad laboral; pero además el Estado tiene que convocar a concurso público para que esta norma tenga efecto y por lo tanto hacer el requerimiento presupuestal para dicho ingreso o ascenso.

En este marco, cabe señalar que en la práctica se puede decir que el Decreto Legislativo 276 fue inutilizada por las limitaciones presupuestales, esto se agudiza con mayor énfasis en la década de los 90 debido que se decretó la austeridad presupuestal del Estado, quedando congelado el aumento de los ascensos de los trabajadores y evitando la creación de plazas presupuestales para el ingreso de personal, contribuyendo al fracaso y llevando consigo al drama de este régimen laboral del personal de la administración pública que pierda la fuerza según el espíritu para la cual fue creado.

Como el Estado no pudo proveer de personal bajo los alcances del Decreto Legislativo 276 por cuestiones presupuestales; pero por otro lado necesita personal para hacer sostenible la administración pública. En consecuencia, ante el fracaso de dicho decreto, en el año de 1985 se crea los Servicios No Personales (SNP) para el ingreso de personal, cuya base legal es el Decreto Supremo 065-85-PCM, denominado Registro Único de Adquisiciones para Suministros de Bienes y Servicios No Personales en la Administración Pública. El SNP se entiende tal como lo estipula el artículo 1764° del Código Civil, que regula el Contrato de Locación de Servicios (CLS), es decir el personal que presta servicios es autónomo e independiente.

La realidad muestra que los CLS no es autónomo y que tiene todos los elementos de un contrato de trabajo – prestación personal, pago de una remuneración y subordinación – ante tales circunstancias, el Tribunal Constitucional, se ha pronunciado en concordancia con el principio de la primacía de la realidad que los SNP o CLS es un trabajador encubierto, con lo que se demuestra que esta forma de proveerse de personal ha sido un gran error del Estado.

El Estado fue duramente criticado por la excesiva contratación de personal según los SNP. Por esta razón, en el año de 1991 se permite la contratación de personal según los alcances del Decreto Legislativo 728; es decir, el Estado contratando bajo el régimen privado.

En el año 2008 se publica el Decreto Legislativo 1057, Contrato Administrativo de Servicios (CAS), que surge por presión del gobierno de los Estados

Unidos para la aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC), en la que se condicionaba el respeto de los derechos laborales de los trabajadores. Ante esta situación, el Estado eliminó los SNP que era símbolo de la precariedad laboral.

Durante la creación de los CAS, los cuales surgen o nacen como un contrato administrativo y no como un contrato laboral; pero a través del tiempo ha sufrido modificaciones a su reglamentación, específicamente con la sentencia vinculante del Tribunal Constitucional bajo el principio de igualdad al mencionar que el CAS es un régimen laboral especial dentro de la administración pública, en consecuencia se publica el Decreto Supremo N° 065-2011-PCM que incorpora lo proscrito por el Tribunal Constitucional en su sentencia.

Posteriormente el año 2012 se publica la Ley N° 29849 que responde al nombre de eliminación progresiva del CAS; pero hasta el momento y dentro de la Administración Pública se sigue proveyendo de personal según este régimen laboral.

*1.7.2.4 Consideraciones en la nueva Ley Procesal del Trabajo.* El 3 de noviembre del 2010, entró en vigencia la Nueva Ley Procesal del Trabajo N° 29497, en el distrito judicial de Lambayeque, la misma que viene permitiendo que la carga procesal se disminuya en los juzgados laborales o competentes, debido principalmente al reconocimiento de los principios que inspiran el proceso laboral, garantizando que los procesos sean cada vez más rápidos y eficaces; pero siempre respetando el debido proceso.

Por su parte Ayvar (2013) afirma que el nuevo proceso laboral permite al juez tener un rol protagónico, activo y cumplir eficazmente su función de director del proceso. Así mismo, agrega que a través de los principios de oralidad e inmediatez, hace que el juez entre en contacto con las partes y comparecientes, como también permite conocer debidamente el conflicto suscitado. En este marco, se colige que hay bastante exigencia para los abogados patrocinadores de los trabajadores o pro empresa, en la cual la actividad procesal en el desarrollo de las audiencias es en función de la litigación oral y además porque los jueces laborales están preparados en esta forma de resolver la controversia.

*1.7.2.5 Derecho procesal laboral.* Por cuestiones pedagógicas se dice que, el derecho procesal laboral es una rama del derecho procesal en general, que tiene como misión ocuparse sobre los procesos en materia laboral y seguridad social, como también la relación de la administración pública con sus administrados. En este sentido, dichos procesos

se ponen de manifiesto entre el trabajador y el empleador, o en situaciones de prestaciones de seguridad social entre el beneficiario y el Estado respecto de la administración.

Como se ha descrito anteriormente, el derecho procesal laboral es la parte esencial del derecho procesal general, que crea las normas jurídicas de aplicación en el derecho al trabajo y que además encausa la forma de actuar del juez, las partes procesales y demás sujetos intervinientes en cada etapa de los procesos laborales. Por su parte, Pereira (como se citó en Toyama, 2015) menciona que el derecho procesal, es la ciencia jurídica al cual tiene como objeto de estudio sistemático a las normas, principios e instituciones que regulan el ejercicio de la potestad jurisdiccional del Estado.

Para el desarrollo del derecho procesal laboral, se necesita conocer el Derecho Procesal Civil, el mismo que se aplica supletoriamente a todos los sistemas procesales; de esta manera se tendrá un arma poderosa para irradiar diferentes aspectos del encauzamiento del proceso laboral, con lo cual se logrará la reivindicación de la vulneración de los derechos de los trabajadores.

Si bien es cierto que, el derecho procesal civil se aplica supletoriamente a otros códigos procesales; esto no implica que tienen la misma esencia; más por el contrario en los procedimientos del proceso laboral, para resolver los conflictos siempre serán diferenciados, porque lo que se busca no es la verdad legal sino la verdad real en concordancia con las normas jurídicas. En este marco, Diéguez (como se citó en Academia de la Magistratura del Perú, 2010) en el artículo importancia y necesidad de los principios en la nueva ley del procesal del trabajo, se afirma que en los procesos laborales, se conciben para resolver litigios relacionados al trabajo dependiente, con lo cual se demuestra la autonomía del derecho procesal laboral.

*1.7.2.6 Principios procesales laborales.* Los principios procesales laborales que mayor connotación tienen en la resolución del conflicto, para llegar a la paz social tenemos:

*Oralidad.* El proceso laboral tiene a la oralidad como el principio de mayor envergadura, el mismo que se configura como la base angular para los demás principios, siendo este la novedad de la Ley N° 29497, el cual en el artículo 12° inciso 1) señala que en los procesos laborales por audiencias las exposiciones orales de las partes y sus abogados prevalecen sobre las escritas, sobre la base de las cuales el juez dirige las actuaciones procesales y pronuncia sentencia (...). En este marco, se demuestra la prevalencia de la oralidad en las audiencias y por lo mismo, la escritura es un complemento de la oralidad.

*Inmediación.* Hace referencia a la relación que se establece entre el juez y los medios de prueba, para que pueda conocerlos y percibir en forma directa, con lo cual se determina la verdad de los hechos. Cabe destacar que en esta interacción, necesariamente estarán presentes las partes procesales.

*Celeridad.* Constituye la meta que se persigue en la nueva ley procesal del trabajo; es decir se busca rapidez en los trámites, brevedad en los plazos, para llegar a la sentencia.

*Concentración.* Implica que todo el proceso frente a los sujetos procesales, desde el inicio hasta la culminación, se realice en forma conjunta para que exista gran proximidad en cada momento.

*Economía procesal.* Esta acción tuitiva que realiza el Estado siempre a favor del trabajador; es decir de la relación laboral, con la finalidad de brindar igualdad de oportunidades, logrando la real y efectiva homogenización entre trabajadores y empleadores.

*Veracidad.* Este principio se funda en la primacía de la realidad, porque siempre se busca la verdad real. En consecuencia, el juez resolverá en base a la realidad de los hechos, dejando de lado las apariencias formales. Por su parte el Tribunal Constitucional, como máximo intérprete de la Carta Magna, se ha pronunciado que el principio de la primacía de la realidad se encuentra en forma implícita en los artículos 22° y 23° de la Constitución.

*1.7.2.7 El derecho y el trabajo.* “El trabajo desde el punto de vista jurídico, es la actividad personal prestada mediante contrato, por cuenta y bajo dirección ajena, en condiciones de dependencia y subordinación” (Álvarez, 2013, p.34). Esto significa que el derecho del trabajo tiene como finalidad principal la regulación de las relaciones jurídicas entre empresarios y trabajadores; pero hay que tener en consideración que el Estado es quien actúa como ente regulador y vigilante para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el ordenamiento jurídico.

*1.7.2.8 Principios del derecho laboral.* Los principios del derecho laboral son aquellos que orientan para una correcta interpretación y aplicación de las normas laborales. En este sentido, la doctrina considera que estos cumplen una triple misión, a saber: informativa, debido a que son fuente de inspiración para el legislador y de esta manera elaborar la norma jurídica; normativa cuya misión principal es la actuación supletoria ante cualquier vacío o deficiencia de la ley e interpretativa, en esta misión actúa con gran criterio de orientación para la correcta interpretación de las normas laborales.

*1.7.2.8.1 Principio protector.* Este principio tiene como finalidad proteger a la parte más débil en una relación de trabajo entre el empleador y el trabajador. En este sentido, brinda una protección jurídica al trabajador otorgando de esta manera el carácter peculiar como un derecho tutelar para los trabajadores.

La doctrina jurídica deja claro que el principio protector se viabiliza a través de las siguientes reglas:

a) *Regla in dubio pro operario.* Esta regla se menciona en la Constitución, tal como se aprecia en el inciso 3) del artículo 26°, como también en el artículo II del título preliminar de la Ley Procesal del Trabajo N° 29497. En este sentido, cuando el juez tenga la oportunidad de resolver una litis laboral y se presente contradicción en las normas jurídicas, es obligación del magistrado aplicar la norma más favorable al trabajador. En este contexto, Frers (como se citó en Andagua, 2016) piensa que para resolver esta situación con las consideraciones de la hermenéutica interpretativa, no se trata de buscar la mínima duda para favorecer al trabajador, más por el contrario será el mecanismo último que se emplee, sin perjudicar a la inferioridad de la norma que se aplique con respecto de la otra.

b) *Regla de la norma más favorable.* Se aplicará cuando existen distintas normas que son aplicables a una misma situación laboral, en consecuencia el juez debe aplicar la norma que reconozca mayores derechos o beneficios al trabajador. Esta aplicación requiere conocer la jerarquía de las normas, en la que si divergen en rango distinto, se debe considerar la superior de la inferior. También la especialidad, cuando tienen igual ámbito y por último se tendrá en cuenta la temporalidad, para lo cual se considera la posterior de la anterior.

c) *Regla de la condición más beneficiosa.* La condición más beneficiosa para el trabajador, establece que la aplicación de nuevas normas debe hacerse sin disminuir los derechos del trabajador existentes con anterioridad, pues todo cambio debe ser en beneficio de la parte laboral y no en su perjuicio (Andagua, 2016, p.29).

Según la jurisprudencia establecido por la Primera Sala Laboral en el expediente N° 2377-94-Q, menciona que al encontrar contradicción entre la disposición de un procedimiento laboral con otra de aplicación supletoria, se aplicará la regla en mención.

*1.7.2.8.2 Principio de irrenunciabilidad de derechos.* El fundamento constitucional del derecho al trabajo, se encuentra en el artículo 22° de la Constitución Política de 1993, por lo cual queda establecido que el trabajo más que un deber es un derecho que dignifica a la persona como pieza fundamental de la sociedad y sujeto de protección por parte de Estado. En este sentido, en el inciso 2) del artículo 26° de la Carta Magna otorga el carácter de irrenunciabilidad de los derechos del trabajador, lo que demuestra que cualquier acto expreso de renuncia de derechos laborales, es un acto nulo porque es contrario a la voluntad del orden público del mandato constitucional. Así mismo, el Código Civil vigente en el artículo V del título preliminar establece que es nulo el acto jurídico que se realice en contra de las leyes que interesan al orden público y las buenas costumbres.

*1.7.2.8.3 Principio de primacía de la realidad.* Este principio no se encuentra de manera expresa en la Constitución; pero es recogido por el Tribunal Constitucional en la STC 991-2000; el cual en el fundamento 3, hace referencia que el principio de primacía de la realidad es considerado como un elemento implícito en nuestro ordenamiento constitucional. En este marco, se reconoce que la Constitución es una norma totalmente diferente a todo el ordenamiento jurídico, siempre ubicada en el vértice superior de la pirámide Kelseniana, la cual tiene características propias: imprecisa, incompleta y declarativa.

La Constitución, necesita ser completada y como tal está el poder legislativo, ejecutivo y el Tribunal Constitucional, para darle las normas de desarrollo constitucional. En este sentido, la sentencia aludida refiere que la primacía de la realidad es impuesta por la propia naturaleza tuitiva en la constitución del trabajo, según los artículos 22° y 23° de la Constitución Política, que refiere que el trabajo es un deber y un derecho, el cual constituye la base del bienestar social y medio de realización de la persona y como tal es un objetivo de atención principal por el Estado.

En consecuencia, este principio busca rescatar y hacer prevalecer la realidad de los hechos, más que lo que ocurra en los documentos. En este marco, muchos empleadores encubren una relación laboral bajo el contrato de locación de servicios, estipulado por el Código Civil en el artículo 1764°, el cual se caracteriza por ser un contrato netamente civil y como tal el trabajador no tiene dependencia ni subordinación; consiguiendo, entre otras, evitar el pago de beneficios sociales. Por tal razón, ante determinados hechos que se suscitan en un contrato laboral, la autoridad administrativa de trabajo o judicial, preferirá lo que constate en la realidad de los hechos que realiza el

trabajador en su centro laboral sobre lo consignado por escrito o pacto cualquiera, en la solución de conflictos de carácter laboral.

*1.7.2.8.4 Principio de igualdad de oportunidades.* Este principio tiene la característica de la prevalencia de la igualdad de oportunidades para el trabajador. Por esta razón el Tribunal Constitucional en la sentencia N° 8-2005-AI/TC.FJ.23 señala que: “La igualdad de oportunidades –en estricto, igualdad de trato– obliga a que la conducta ya sea del Estado o los particulares, en relación a las actividades laborales, no genere una diferenciación no razonable y, por ende, arbitraria”.

*1.7.2.8.5 Principio de progresividad laboral.* Este principio no se encuentra contemplado en nuestro ordenamiento jurídico; pero gracias a la sentencia N° 29-2004-AI/TC.FJ.52, del máximo intérprete de la Constitución; es decir el Tribunal Constitucional, el colegiado ha establecido lo siguiente:

El término progresividad, relacionado al trabajador, necesariamente se interpretará en función del objetivo general, en la que se establecerán obligaciones para los Estados Partes, asegurando de esta manera la efectividad de los derechos al cual se trate.

También se menciona en la sentencia aludida, que las medidas de carácter retroactivo, tienen exigencia en la consideración cuidadosa, justificándolo en los derechos previstos en el Pacto, para el mejor aprovechamiento de los recursos que se disponga.

La frase acuñada progresividad por el Tribunal Constitucional y según los términos de la sentencia, se colige que en aplicación de la IV Disposición Final y Transitoria de la Carta Magna, del artículo V del título Preliminar del Código Procesal Constitucional y de los Tratados Internacionales relacionados a derechos humanos, se incorporarán al ordenamiento jurídico de nuestro país en vía interpretativa.

En consecuencia, al ser contemplado este principio de progresividad laboral en el artículo 26° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, resulta aplicable su incorporación y uso de este principio en nuestra legislación, en bien de los trabajadores.



*1.7.2.8.6 Principio de continuidad.* Este principio muestra que la relación laboral de un trabajador con su empleador no puede ser pasajera sino por el contrario y de mutuo acuerdo se prolongue en el tiempo. En este sentido, el Tribunal Constitucional, manifiesta que el principio de continuidad, siempre opera para dar límites a esta contratación por un tiempo determinado.

Cabe destacar, que en los tiempos actuales lo que conlleva este principio es a la estabilidad o permanencia, la misma que tiene el espíritu de la prolongación del tiempo en el contrato entre el trabajador y empleador. Esta situación, se ha venido de más a menos, debido a la reglamentación de los contratos modales y modificaciones unilaterales a las relaciones laborales.

*1.7.2.9 Elementos de la relación laboral.* Los elementos necesarios para precisar que existe una relación de trabajo son los siguientes:

*1.7.2.9.1 Prestación personal del servicio.* En el derecho laboral se presume la existencia de un contrato de trabajo entre el quien presta un servicio personal y quien lo recibe, la misma que puede ser natural o jurídica. En este contexto, dicha prestación no puede ser reemplazada por otro o recibir ayuda para la calificación de la relación jurídica entre el que presta y el que lo recibe, a partir del vínculo laboral.

Por esta razón, el artículo 5° del Decreto Supremo N° 003-97-TR señala que los servicios, para ser de naturaleza laboral deben ser prestados en forma personal y directa sólo por el trabajador como persona natural. (...). Esto implica, que el que presta el servicio entendido jurídicamente como forma de trabajo intelectual o manual debe ser esencialmente personalísima; es decir, tal como señala Saldaña (2016) el trabajador pone a disposición del denominado dueño, protector, empresario, cacique, patrón o jefe su propia fuerza de trabajo.

*1.7.2.9.2 Pago de una remuneración.* Este es un elemento primordial en la relación laboral o del contrato de trabajo; es decir, la retribución correspondiente al trabajador por los servicios prestados.

El pago de una remuneración es un derecho que se encuentra consagrado en el artículo 24° de la Constitución, cuando se refiere que el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual. Por su parte el artículo 6° del Decreto Supremo N° 003-97-TR señala que: Constituye remuneración para todo efecto legal el íntegro de lo que el trabajador recibe por

sus servicios, en dinero o en especie, cualquiera sea la forma o denominación que tenga, siempre que sean de su libre disposición. (...)

*1.7.2.9.3 La dependencia o subordinación.* La subordinación es un elemento propio del contrato de trabajo (Neves, 2009). En consecuencia, la subordinación consiste en la obligación asumida por el trabajador de someterse a las órdenes o instrucciones del patrono (Álvarez 2013). Cabe señalar que la subordinación hace la diferenciación del contrato de trabajo ya que en otros de carácter civil no se encuentra presente este elemento. Así mismo, el artículo 9° del Decreto Supremo N° 003-97-TR señala que: el trabajador presta sus servicios bajo dirección de su empleador, el cual tiene facultades para normar reglamentariamente las labores, dictar las órdenes necesarias para la ejecución de las mismas, y sancionar disciplinariamente, dentro de los límites de la razonabilidad, cualquier infracción o incumplimiento de las obligaciones a cargo del trabajador.

*1.7.2.10 Los contratos laborales.* Al respecto Cabanellas (como se citó en Álvarez, 2013) afirma que: El contrato de trabajo es aquel que tiene por objeto la prestación continuada de servicios privados y con carácter económico y por el cual una de las partes de una remuneración o recompensa a cambio de disfrutar o servirse, bajo su dependencia o dirección, de la actividad profesional de otro.

Así mismo, Toyama (como se citó en Condezo, 2012) afirma que el contrato laboral es aquel acto jurídico celebrado entre el trabajador y el empleador, que tiene por objeto establecer un vínculo laboral, mediante el cual el trabajador está obligado a la prestación personal de sus servicios y el empleador a otorgarle una remuneración.

*1.7.2.10.1 Teorías para contratar personal estatal.* A través de la historia han surgido dos teorías que proponen la forma como se establece la contratación de personal para el Estado, las mismas que se detallan:

*1.7.2.10.1.1 Teoría estatutaria.* Llamada también autoritaria o unilateralista, que surge en Francia en tiempos de la revolución francesa y fue defendida por el derecho administrativo.

Según esta teoría el Estado impone sus condiciones, porque se encuentra en posición de privilegio para la contratación de personal. Su enfoque es no generar vínculo laboral; es decir la persona contratada por el Estado lo hará por motivos o razones alturistas, nobles, loables y espirituales.

*1.7.2.10.1.2 Teoría contractualista.* Es defendida por el derecho laboral, la misma que se opone a la teoría estatutaria y propone que cuando el Estado se provee de personal, este se convierte en un empleador y como consecuencia existe relación laboral.

*1.7.2.10.2 Características del contrato laboral.* El análisis que otorgan las características del contrato laboral de diferentes autores, en su mayoría brinda una diferenciación a los contratos de trabajo de los contratos civiles y como tal se detallan a continuación:

Consensual, porque está presente el libre consentimiento de voluntades; es decir las partes – el trabajador y empleador- quedan obligados a todos los efectos de implicancia obligatoria en derechos y deberes.

Por su parte, es sinalagmático, porque hace referencia a la relación biunívoca entre el empleador y el trabajador, siempre y cuando se haya prestado el servicio por parte del trabajador. En este sentido, “Los trabajadores se obligan a realizar un trabajo convenido y los empleadores se obligarán a pagar una remuneración” (Álvarez, 2013, p.136) y como consecuencia se presenta los elementos esenciales de un contrato laboral.

Los beneficios que obtienen cada una de las partes, tiene como característica de ser oneroso. En este sentido, el trabajador es a quien le pagan por sus servicios para la satisfacción de sus necesidades humanas.

Conmutativo, puesto que esta característica no solamente es propia de las propiedades de la aritmética; más por el contrario se contextualiza e infiere para que entre el trabajador y el empleador exista una prestación inmediata y de cumplimiento de obligaciones y derechos, con lo cual el aspecto conmutativo toma mayor fuerza y de estrecha relación en el contrato laboral.

Esta característica que se cumple y ejecuta en el tiempo de manera continua y sucesiva, es el tracto sucesivo, es decir, la ejecución de los contratos laborales se realiza sin presentarse interrupciones y en forma continuada.

Las solemnidades y formalidades no son de exclusividad de los contratos laborales. En este contexto, se afirma que los contratos de trabajo no gozan de esta particularidad, por lo que se puede celebrar de manera verbal o escrita, manteniendo los elementos constitutivos de este acto jurídico.

Es personal, debido a que se muestra como una exigencia para el trabajador, debido a que se ha contratado por su capacidad técnica, experiencia o preparación. Por tal razón, se exige la realización personal del servicio.

## **II. MATERIAL Y MÉTODOS**

### **2.1 Tipo y Diseño de la Investigación**

Según la metodología de investigación de Hernández Sampieri, esta investigación es mixta, por cuanto desarrolla una metodología cualitativa; porque se analizó la doctrina y los problemas laborales en la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz. Así mismo, se desarrolló una investigación cuantitativa porque mediante la aplicación de una lista de cotejo, se pudo determinar la percepción sobre la función de la procuraduría pública municipal.

El tipo de estrategia que se ha desarrollado en el trabajo corresponde a un diseño no experimental; porque al utilizar este diseño no se ha hecho variar intencionalmente ninguna de las dimensiones de la variable independiente.

A su vez dentro de los diseños transeccionales, esta investigación corresponde al descriptivo; puesto que se buscó describir el cumplimiento de funciones por parte de la procuraduría en los procesos laborales y además porque la hipótesis es descriptiva.

Xo ----- Xi

### **2.2 Métodos de investigación**

Es pertinente, señalar que en toda investigación se expone diversos métodos, los cuales según Vargas (2005) indica que es el camino, la vía, la estructura del proceso de investigación científica; como también es el sistema de procedimientos, la forma de estructuración de la actividad para transformar el objeto, para resolver el problema, para lograr el objetivo.

Considerando las fases del proceso de investigación los métodos que se utilizaron son:

Dentro de los métodos teóricos, tenemos el método histórico lógico, que permitió conocer los antecedentes en las distintas etapas cronológicas para conocer el desarrollo del objeto de investigación. Dejando claro que es necesario conocer la historia, las etapas

principales del desenvolvimiento y las conexiones históricas fundamentales, poniendo de manifiesto la lógica interna de desarrollo que luego implica la modelación.

Así mismo se hizo uso de los métodos empíricos, que nos permitieron utilizar el método de observación. También se utilizó el método analítico sintético que permitió relacionar todos los elementos del objeto en estudio como un todo y a la vez dar a conocer un resultado fruto del análisis.

En la fase de la exposición de motivos y en el análisis e interpretación de resultados: se utilizó el método analítico - sintético y el método inductivo – deductivo ya que el análisis de un objeto se analiza a partir de la relación que existe entre los elementos del objeto como un todo y a su vez se produce la síntesis sobre la base de los resultados del análisis.

### **2.3 Población y muestra**

En esta investigación, la población total está constituido por 11 expedientes de demandas laborales de la Procuraduría Pública Municipal de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, durante el año fiscal 2016, los cuales constituyen una muestra representativa e inferencial para la presente investigación.

### **2.4 Variables y operacionalización**

#### **Variable Independiente**

Cumplimiento de funciones de la Procuraduría Pública Municipal.

#### **Variable Dependiente**

Procesos Laborales.

**Tabla N° 02**

*Operacionalización de variables.*

<b>VARIABLES</b>	<b>DIMENSIONES</b>	<b>INDICADORES</b>
<p><b>Variable Independiente:</b> Cumplimiento de funciones de la Procuraduría Pública Municipal.</p>	<p>Desempeños de la procuraduría</p> <p>Cumplimiento normativo.</p>	<p>Presenta escritos para contradecir demandas.</p> <p>Realiza apersonamientos.</p> <p>Interpone recurso de apelación de sentencias.</p> <p>Acude a las audiencias.</p> <p>Solicita reprogramación de audiencias.</p> <p>Cumple las sentencias que emite el Poder Judicial.</p> <p>Presenta excepciones.</p> <p>Respeta y protege los derechos de los trabajadores municipales.</p>
<p><b>Variable Dependiente:</b> Procesos laborales</p>	<p>Expedientes judiciales.</p>	<p>Materia laboral.</p>

Fuente: Elaboración propia.

## **2.5 Técnicas e instrumentos de recolección de información**

### **2.5.1 Análisis Documental.**

El análisis documental es una forma de investigación técnica, un conjunto de operaciones intelectuales, que buscan describir y representar los documentos de forma unificada sistemática para facilitar su recuperación. Como instrumento se empleó: El análisis de datos de los expedientes judiciales de la Procuraduría Pública Municipal de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

### **2.5.2 El Fichaje.**

Es una técnica de gabinete que permite fijar información extraída de fuentes primarias y secundarias. Sus instrumentos son las Fichas. Entre ellas tenemos:

2.5.2.1 *Registro.* Permite anotar los datos generales de los textos consultados. Su utilización fue para consignar las referencias bibliográficas y electrónicas.

2.5.2.2 *Resumen.* Esta ficha se utiliza para sintetizar los contenidos teóricos de las fuentes primarias o secundarias que sirvieron como marco teórico para la presente investigación.

2.5.2.3 *Textuales.* Transcripción literalmente contenidos de la versión original. Se utiliza para consignar aspectos puntuales de la investigación como normas, legislación comparada, citas de diferentes autores, etc.

2.5.2.4 *Comentario.* Representa el aporte del investigador. Es la idea personal que emite el lector de una lectura o experiencia previa. Se utilizó para comentar los cuadros estadísticos, resultados y los comentarios de algunas citas textuales.

### **5.2.3 Instrumentos de Recolección de datos.**

5.2.3.1 *Lista de Cotejo.* Para obtener información respecto del cumplimiento de funciones por parte de la procuraduría en los procesos laborales de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz; se construyó un instrumento (Lista de cotejo) aplicándose a los expedientes judiciales laborales de la Procuraduría Pública Municipal de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, el cual recoge la ponderación respecto a las funciones de la Procuraduría Pública Municipal.

El inventario está constituido por 15 ítems, respecto a las funciones que realiza la Procuraduría Pública Municipal en los expedientes de los procesos laborales judicializados.

## **2.6 Validación y confiabilidad de instrumentos**

La lista de cotejo, fue revisado por la asesora metodológica de la tesis Dra. Uchofen Urbina Angela Katherine y dos profesionales más (Dra. María Angélica Rojas Ruiz y Mg. Juan Manuel Vásquez Carranza), con la finalidad de emitir un juicio de experto y dar su conformidad respecto al instrumento aplicado.



### III. RESULTADOS

#### 3.1 Resultados en tablas y figuras

A continuación pasaré a detallar los resultados de la lista de cotejo, empleando tablas y/o figuras según corresponda:

**Tabla N° 03**

*Demandas contestadas por la Procuraduría.*

ÍTEM	VALORACIÓN	f	%
<b>Presenta escritos de contestación de demanda en el plazo establecido por la ley.</b>	SI	10	90
	NO	1	10
<b>TOTAL</b>		<b>11</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Lista de Cotejo aplicado a expedientes judiciales laborales de la Procuraduría Pública de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

#### INTERPRETACIÓN

Como podemos apreciar de los 11 expedientes judiciales laborales que representa a la población total, frente al primer ítem formulado de la siguiente manera: presenta escritos de contestación de demanda en el plazo establecido por la ley, en la valoración se aprecia que el 90% de los expedientes judiciales laborales si son contestados en el plazo establecido; mientras que un 10% de estos expedientes no han sido contestados en el plazo de ley. De lo que se concluye que, en su mayoría de los expedientes son contestados en el plazo de ley para no ser declarados en rebeldía y un mínimo de expedientes no son contestados, con lo que se presume entrar en desventaja como parte procesal.

**Tabla N° 04**

***Apersonamientos de la Procuraduría.***

<b>ÍTEM</b>	<b>VALORACIÓN</b>	<b>f</b>	<b>%</b>
<b>Realiza apersonamiento en los expedientes judicializados.</b>	SI	9	85
	NO	2	15
<b>TOTAL</b>		<b>11</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Lista de Cotejo aplicado a expedientes judiciales laborales de la Procuraduría Pública de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

**INTERPRETACIÓN**

De la población total; es decir los 11 expedientes judiciales laborales, frente al ítem formulado realiza apersonamiento en los expedientes judicializados, en la valoración se aprecia que el 85% de estos expedientes judiciales si presentan el apersonamiento y un 15% de los mismos expedientes no se han realizado su apersonamiento. De lo anterior, se deduce que, la mayor parte de los expedientes se han realizado apersonamiento con su respectiva dirección procesal y casilla electrónica y un mínimo de dos expedientes no contienen el apersonamiento.

**Tabla N° 05**

***Medios probatorios en los expedientes.***

ÍTEM	VALORACIÓN	f	%
<b>Presenta medios probatorios.</b>	SI	1	11
	NO	10	89
<b>TOTAL</b>		<b>11</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Lista de Cotejo aplicado a expedientes judiciales laborales de la Procuraduría Pública de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

**INTERPRETACIÓN**

Este ítem está en relación con el anterior y muestra la importancia para probar los argumentos de defensa; es decir, la Procuraduría presenta medios probatorios. De la población total, se tiene que el 89% de los expedientes judiciales laborales según la valoración no presenta medios probatorios; sin embargo sólo un 11% si presenta medios probatorios. Esta situación hace observar que los expedientes judiciales laborales, casi en su totalidad no se presentan el medio para acreditar los hechos y por tal razón no se generará certeza en el juez respecto de los puntos de controversia.

**Tabla N° 06**

***Subsanación de omisiones.***

ÍTEM	VALORACIÓN	f	%
<b>Subsana omisiones en los expedientes.</b>	SI	2	20
	NO	9	80
<b>TOTAL</b>		<b>11</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Lista de Cotejo aplicado a expedientes judiciales laborales de la Procuraduría Pública de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

## INTERPRETACIÓN

En el presente ítem que se formuló fue: Subsana omisiones en los expedientes. El 20% de los expedientes si han sido subsanados de alguna omisión por error involuntario, mientras que el 80% de la población total, se tiene que no se han presentado omisiones al juzgado. En general, se puede decir que la percepción sobre si la Procuraduría presenta o no omisiones de cualquier error ante el juzgado, según se desprende que un 80% no se realiza, a pesar que estas se pueden hacer en cualquier etapa del proceso.

**Tabla N° 07**

### *Expediente administrativo enviados al juzgado.*

ÍTEM	VALORACIÓN	f	%
<b>Remite expediente administrativo solicitado por el juzgado en forma oportuna.</b>	SI	3	30
	NO	8	70
<b>TOTAL</b>		<b>11</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Lista de Cotejo aplicado a expedientes judiciales laborales de la Procuraduría Pública de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

## INTERPRETACIÓN

De la población total de 11 expedientes judiciales laborales, frente al ítem: Remite expediente administrativo solicitado por el juzgado en forma oportuna. El 30% representa a la valoración que si son remitidos en forma oportuna el expediente administrativo al juzgado; mientras que un 70% muestra que no son remitidos los expedientes administrativos al juzgado. Esta situación revela que no hay buena colaboración con el principio del impulso procesal y que la burocracia hace aumentar la ineficacia de las instituciones públicas. Por lo que se advierte, que esta situación debe cambiar.

**Tabla N° 08**

***Reprogramación de audiencias.***

<b>ÍTEM</b>	<b>VALORACIÓN</b>	<b>f</b>	<b>%</b>
<b>Solicita reprogramación de audiencias.</b>	SI	4	40
	NO	7	60
<b>TOTAL</b>		<b>11</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Lista de Cotejo aplicado a expedientes judiciales laborales de la Procuraduría Pública de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

**INTERPRETACIÓN**

Otro de los ítems analizados fue: Solicita reprogramación de audiencias. El 40% de los expedientes si presentan reprogramación de audiencias, mientras que el 60% restante no presenta.

**Tabla N° 09**

***Asistencia a las audiencias.***

<b>ÍTEM</b>	<b>VALORACIÓN</b>	<b>f</b>	<b>%</b>
<b>Acude a las audiencias a la hora indicada por el juzgado.</b>	SI	6	51
	NO	5	49
<b>TOTAL</b>		<b>11</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Lista de Cotejo aplicado a expedientes judiciales laborales de la Procuraduría Pública de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

## INTERPRETACIÓN

Como podemos apreciar de los 11 expedientes judiciales laborales que representa a la población total, frente al ítem formulado de la siguiente manera: Acude a las audiencias a la hora indicada por el juzgado, en la valoración se aprecia que el 51% de los expedientes judiciales laborales, cuando se han programado audiencia, si acude en la hora indicada por el juzgado; mientras que un 49% de estos expedientes no se ha asistido en la hora indicada para la audiencia programada por el juzgado. De lo que se colige que, en la mayoría de los expedientes cuando se programa audiencias por el juzgado, se asiste a la hora indicada; es decir en la hora puntual o exacta y un porcentaje considerable de estas audiencias en los expedientes no se acude a la hora indicada, con lo que se presume entrar en desventaja como parte procesal.

**Tabla N° 10**

### *Recursos de apelación de sentencias.*

ÍTEM	VALORACIÓN	f	%
<b>Interpone recurso de apelación de sentencia.</b>	SI	5	42
	NO	6	58
<b>TOTAL</b>		<b>11</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Lista de Cotejo aplicado a expedientes judiciales laborales de la Procuraduría Pública de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

## INTERPRETACIÓN

De los 11 expedientes judiciales que representa la población total, en el siguiente ítem: Interpone recurso de apelación de sentencia. El 42% de las sentencias emitidas por el juzgado en los expedientes judiciales laborales, la procuraduría si interpone recurso de apelación; mientras que el 58% considera lo contrario. Se colige que la procuraduría, ante la certeza del derecho vulnerado y al ser motivada la sentencia, esta no amerita apelación; en consecuencia se adhiere a la decisión del magistrado.

**Tabla N° 11**

*Asistencia a las audiencias por el abogado adjunto a la procuraduría.*

ÍTEM	VALORACIÓN	f	%
<b>Delega a los abogados adjuntos para asistir a las audiencias en su reemplazo.</b>	SI	10	90
	NO	1	10
<b>TOTAL</b>		<b>11</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Lista de Cotejo aplicado a expedientes judiciales laborales de la Procuraduría Pública de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

## **INTERPRETACIÓN**

De la población total de 11 expedientes judiciales laborales, frente al ítem: Delega a los abogados adjuntos para asistir a las audiencias en su reemplazo. El 90% representa a la valoración que si son enviados los abogados adjuntos a la procuraduría son a las audiencias en reemplazo del procurador; mientras que un 10% muestra que no son enviados a delegar esta función del procurador. Esta situación revela que el procurador está evadiendo una de sus funciones principales de representación en los procesos que la Municipalidad mantiene con los trabajadores. Se advierte que esta situación debe cambiar.

**Tabla N° 12**

*Cumplimiento de sentencias judiciales.*

ÍTEM	VALORACIÓN	f	%
<b>Cumple sentencias y/o mandato judicial.</b>	SI	10	90
	NO	1	10
<b>TOTAL</b>		<b>11</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Lista de Cotejo aplicado a expedientes judiciales laborales de la Procuraduría Pública de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

## **INTERPRETACIÓN**

Otro de los items analizados fue: Cumple sentencias y/o mandato judicial. El 90% de los expedientes si presentan cumplimiento de sentencias, mientras que el 10% restante no se cumple. Esta situación, demuestra mayoritariamente el cumplimiento del artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-93 JUS, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el mínimo porcentaje puede darse hasta las aclaraciones que el juzgado realice sobre la sentencia.

**Tabla N° 13**

*Respeto y protección en los escritos de los derechos de los trabajadores municipales.*

<b>ÍTEM</b>	<b>VALORACIÓN</b>	<b>f</b>	<b>%</b>
<b>En los escritos de los expedientes judiciales laborales, se respeta y protege los derechos de los trabajadores municipales.</b>	SI	4	32
	NO	7	68
<b>TOTAL</b>		<b>11</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Lista de Cotejo aplicado a expedientes judiciales laborales de la Procuraduría Pública de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

## **INTERPRETACIÓN**

En el cuadro se observa que la muestra está conformada por una población total de 11 expedientes judiciales laborales, de los cuales el 32% en los escritos elaborados se respeta y protege los derechos de los trabajadores municipales y además en un 68% se da cuenta que en los escritos no se respeta y protege los derechos de estos trabajadores. La actuación de la Procuraduría, si bien es cierto entre sus funciones es cuidar los intereses de la Municipalidad cuando entra en litigio; pero no le exime de la protección constitucional de los derechos de los trabajadores.



**Tabla N° 14**

***Disponibilidad presupuestal para acatar mandato judicial.***

<b>ÍTEM</b>	<b>VALORACIÓN</b>	<b>f</b>	<b>%</b>
<b>Informa al juzgado sobre disponibilidad presupuestal para acatar mandato judicial.</b>	SI	2	20
	NO	9	80
<b>TOTAL</b>		<b>11</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Lista de Cotejo aplicado a expedientes judiciales laborales de la Procuraduría Pública de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

## **INTERPRETACIÓN**

En el ítem: Informa al juzgado sobre disponibilidad presupuestal para acatar mandato judicial. Del total de la población se tiene que el 20% de los expedientes judiciales laborales, durante el año 2016, la Procuraduría si informa al juzgado sobre la disponibilidad presupuestal para que acate mandatos judiciales y el 80% de dichos expedientes se evidencia que no cumple con informar al juzgado sobre esta disponibilidad presupuestal. Con este resultado, se observa que la gran mayoría de las actuaciones de la Procuraduría es no informar al juzgado la situación presupuestal de la Municipalidad, con lo que lleva al problema de reprogramación de pagos de las sentencias favorables al trabajador y un mínimo porcentaje de estos expedientes muestra lo contrario.

**Tabla N° 15**

***Apercibimiento de demandas inadmisibles.***

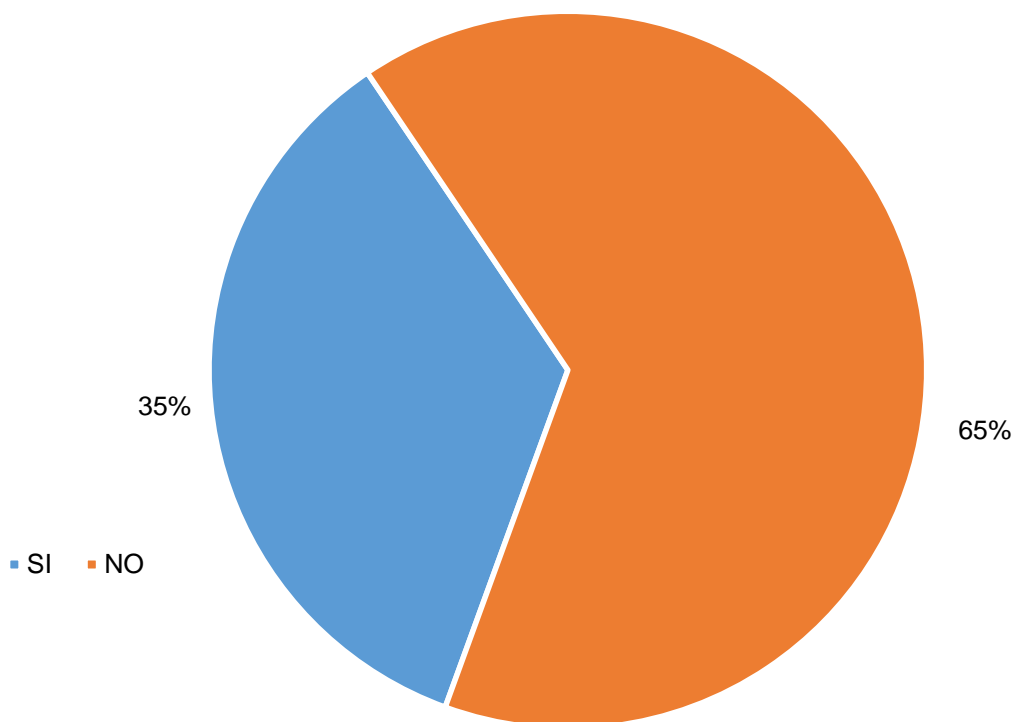
<b>ÍTEM</b>	<b>VALORACIÓN</b>	<b>f</b>	<b>%</b>
<b>Solicita se efectivice apercibimiento de demandas declaradas inadmisibles de la otra parte procesal.</b>	SI	2	20
	NO	9	80
<b>TOTAL</b>		<b>11</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Lista de Cotejo aplicado a expedientes judiciales laborales de la Procuraduría Pública de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

**INTERPRETACIÓN**

En el cuadro se observa que la muestra está conformada por una población total de 11 expedientes judiciales laborales, de los cuales el 20% en los escritos elaborados, la valoración muestra que si se pide al juzgado se efectivice el apercibimiento de demandas de la otra parte procesal declaradas inadmisibles, por el vencimiento del plazo legal, mientras que el 80% da cuenta que, no se pide al juzgado se efectivice el apercibimiento de dichas demandas. La actuación de la Procuraduría, si bien es cierto entre sus funciones es cuidar los intereses de la Municipalidad cuando entra en litigio; pero no le exime solicitar ante el juzgado el apercibimiento de demandas inadmisibles y con ello terminar al menos un proceso, actuación favorable para disminuir la carga procesal.

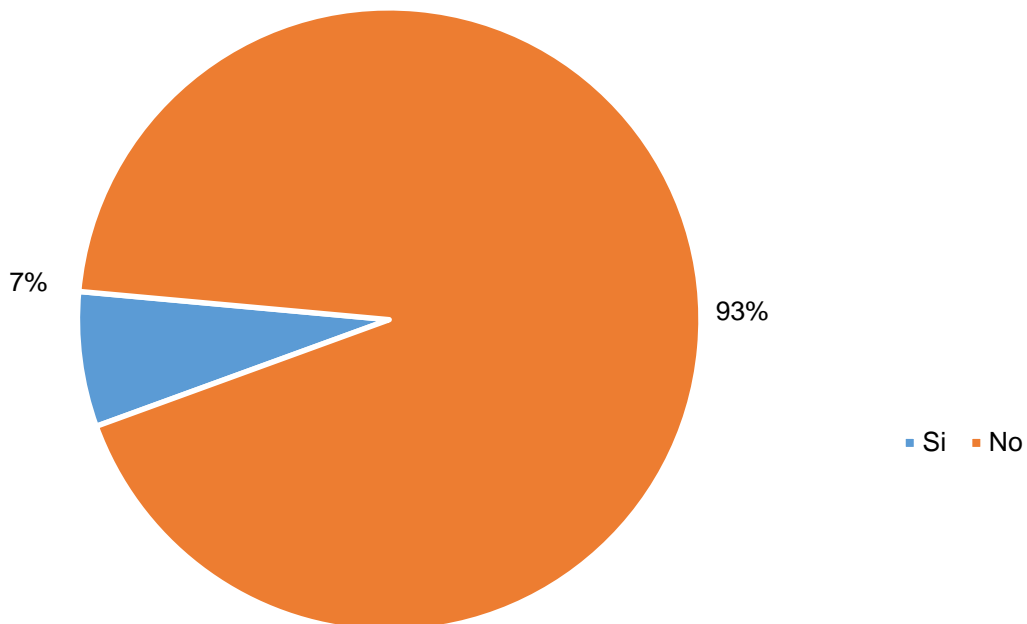
### Excepciones en las demandas de los trabajadores.



**Figura N° 3.** Otro ítem de la lista de cotejo que se formuló fue: Presenta excepciones a las demandas de los trabajadores. De la población total de 11 expedientes judiciales laborales, mayoritariamente que representa el 65% no se presentan excepciones a las demandas de los trabajadores y un mínimo porcentaje del 35% se deduce lo contrario; es decir se deja de aplicar supletoriamente el Código Procesal Civil y como tal, se afecta los intereses de la Municipalidad.

*Fuente:* Lista de Cotejo aplicado a expedientes judiciales laborales de la Procuraduría Pública de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

### Piezas procesales certificadas



**Figura N° 4.** De la población total de 11 expedientes judiciales laborales, frente al ítem: Solicita al juzgado otorgar piezas procesales certificadas. El 7% representa a la valoración que si son solicitados al juzgado para que otorgue las piezas procesales certificadas, mientras que un 93% muestra que no son solicitados ante el juzgado dichas piezas procesales. Esta situación revela que en una minoría de los expedientes se pide copias a los juzgados de todo lo actuado y en la mayoría se indica que no se pide el otorgamiento de estas piezas procesales, con lo cual será muy difícil solicitar medidas cautelares a favor de la Municipalidad y ejercer el derecho de defensa eficaz.

*Fuente:* Lista de Cotejo aplicado a expedientes judiciales laborales de la Procuraduría Pública de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

## IV. DISCUSIÓN

### 4.1 Discusión de resultados

Luego de la extracción de resultados mediante la aplicación de cada ítem de la lista de cotejo, en este capítulo, se presenta la discusión de éstos con los datos obtenidos, teniendo como marco de referencia los expedientes judiciales laborales de la Procuraduría Pública Municipal de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

Ante lo expuesto se resume que esta discusión de resultados, son una de las partes centrales de la presente investigación porque reflejan el cruce de datos del análisis en relación al cumplimiento de funciones por parte de la procuraduría en los procesos laborales de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

Según Bullón (2015) refiere que la Procuraduría General de la Nación es la encargada de proteger la moral administrativa (...). Ante estas circunstancias, considerando a Ubelia (2007) señala que dentro de las funciones de la procuraduría, está la defensa jurídica del Estado. Con estas aseveraciones, se deduce que el accionar de la Procuraduría Pública Municipal, está encaminado a defender a la Municipalidad cuando entra en Litis; pero para efectos de la presente investigación, esta defensa se manifiesta en los procesos judiciales laborales, que realizaron los trabajadores municipales.

En este sentido, con la aplicación de la Lista de Cotejo, se ha podido determinar que el Procurador Municipal, en los escritos que presenta a los juzgados, defendiendo los intereses de la Municipalidad a la que depende administrativamente, mayoritariamente; es decir en un 89% no presenta medios probatorios para acreditar los hechos que alega y por tal razón no se generará certeza en el juez respecto a los puntos de controversia.

Respecto al envío del expediente administrativo solicitado por el juzgado en forma oportuna, el 70% indica que hace caso omiso, con lo que se demuestra que no hay buena colaboración con el principio del impulso procesal, contribuyendo en el aumento de la ineficacia de las instituciones públicas tan venida a menos en los últimos tiempos. Así mismo, sobre la función que este órgano de defensa pública municipal realiza respecto a la protección y respeto de los derechos de los trabajadores, los cuales son un tópico trascendental para que el procedimiento de tutela jurisdiccional efectiva, permita el amparo de los derechos del trabajador en contra de su empleador, se da cuenta que el 68% de los

escritos plasmados en los expedientes judiciales no se tiene en cuenta a los derechos vulnerados al trabajador, con lo que se demuestra que según se desprende de la investigación de Tejada (2014) para la toma de decisiones y modernización de la administración municipal debe conocerse en su mayor amplitud por todos los trabajadores; pero solo el 55.91% es conocido por los funcionarios de confianza.

Del análisis de líneas anteriores, se infiere que el Procurador Municipal como funcionario de confianza, desconoce en gran parte sus funciones para esta toma de decisiones en el accionar del órgano de defensa jurídica municipal, porque tiene un alto porcentaje de no proteger y respetar los derechos de los trabajadores, como también por tener un 58% de no interponer recursos de apelación de sentencias, tal como se consagra en el inciso 6) del artículo 139° de la Constitución Política y concordante con el artículo 32° de la Ley N° 29497- Nueva Ley Procesal del Trabajo - respecto del derecho de pluralidad de instancia, la misma que se trata de una revisión por un órgano jurisdiccional superior - Juez Ad Quem - para efectuar un mayor discernimiento de la cuestión materia de apelación y/o casación, según sea el caso.

Al respecto, Vásquez (2014) afirma que es posible que la Corte Suprema determine sus propios precedentes de observancia obligatoria, debido a que es el máximo órgano jurisdiccional de la patria y porque controla el correcto uso e interpretación de las normas jurídicas. En este sentido, el Estado no puede renunciar este precepto constitucional, como parte procesal en dichos procesos judiciales, porque la Corte Suprema, a través de sus sentencias de casación, es la real protagonista de delinear el derecho laboral en el país y no quizás el Tribunal Constitucional, quien a través de los procesos constitucionales obtuvo el protagonismo en lo que respecta a la creación y aplicación de precedentes judiciales.

Por ello con la aplicación de la Lista de Cotejo, de acuerdo al análisis que se realizó se ha podido determinar que los incumplimientos en las funciones por parte del Procurador Municipal, afecta a la defensa jurídica de los intereses de la municipalidad y como esta institución es un órgano estatal, implica que esta afectación contribuye en el desmedro de los intereses del Estado, debido principalmente a que no existe una adecuada defensa de los procesos laborales, reflejado en la actuación temeraria, dilatoria e indebida defensa jurídica, ocasionando perjuicios al erario municipal o simplemente porque el proceso judicial con dicho actuar se contribuye a que las sentencias sea favorable al accionante.

## V CONCLUSIONES

1. La inadecuada defensa en el ejercicio de las funciones, provoca el incremento progresivo de la deuda social de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz con los trabajadores, por lo que la capacidad presupuestal para el cumplimiento de las sentencias firmes y consentidas, presentan retrasos al reprogramar pagos, llevando al sobreendeudamiento futuro de la entidad edil y recargando aún más carga procesal en la Procuraduría.
2. En el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, se evidencia serios problemas respecto a la manera como se han designado a los Procuradores Públicos Municipales, siendo una constante para ello, los criterios alejados de lo que la ley proscribe y más aún sin ningún control del verdadero accionar de la eficacia de las funciones encomendadas en la ley positiva, por parte de la Municipalidad, como tal urge la creación de la Procuraduría de la República como órgano constitucional autónomo.
3. En las demandas laborales que realizaron los trabajadores en los Órganos Jurisdiccionales, para resolver la controversia con su empleadora, se genera la indebida defensa jurídica por parte del órgano encargado de representar y defender los derechos e intereses de la Municipalidad, actuando de manera temeraria, formalista y dilatoria. En este sentido, se advierte que en los escritos de contradicción y apelación el 89% no presenta medios probatorios, como también el 80% no subsana omisiones en los expedientes y el 65% no presenta excepciones.
4. El procurador municipal como funcionario de confianza, desconoce en gran parte sus funciones para esta toma de decisiones en el accionar del órgano de defensa jurídica municipal, porque tiene un alto porcentaje de no proteger y respetar los derechos de los trabajadores, como también por tener un 58% de no interponer recursos de apelación de sentencias.
5. Se recomienda realizar la defensa jurídica de los intereses de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, empleando los principios rectores de la defensa jurídica del Estado, legislación específica, doctrina y jurisprudencia, cuando ésta entra en Litis en los órganos jurisdiccionales, Ministerio Público y Sistema arbitral.

6. Los procuradores deben estar exentos de cualquier tipo de intromisión política, más por el contrario se les debe revestir y garantizar su labor técnica jurídica en la defensa de los intereses del Estado.
7. Modificar el inciso 28) del artículo 20° de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, sobre la siguiente atribución del alcalde: Nombrar, contratar, cesar y sancionar a los **trabajadores** municipales, **previo informe legal de asesoría jurídica y procuraduría pública municipal**, con lo cual se asegura evitar la vulneración de los derechos de los trabajadores y las futuras controversias de estos aspectos en los órganos jurisdiccionales.
8. Eliminar el inciso 9) del artículo 46° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo N° 29158, respecto de los sistemas administrativos, con lo cual el Poder Ejecutivo deja de tener la rectoría de la defensa judicial del Estado.



## VI. REFERENCIAS

Academia de la Magistratura del Perú (2010). *Doctrina y análisis sobre la nueva ley procesal del trabajo*. Recuperado de: [http://sistemas.amag.edu.pe/publicaciones/derecho\\_trabajo/doctrina\\_analisis\\_le\\_y\\_trabajo.pdf](http://sistemas.amag.edu.pe/publicaciones/derecho_trabajo/doctrina_analisis_le_y_trabajo.pdf)

Álvarez, V. (2013). *Derecho laboral I (Individual)*. Lima: Ediciones Jurídicas.

Andagua, P. (2016). *La estabilidad laboral bajo el amparo del derecho a la libertad sindical* (Tesis de pregrado). Universidad Particular Norber Wiener, Lima.

Arroyo, A. (2007). *Resultados de la ejecución del PLANCAD 1999 – 2001 en las áreas de capacitación docente y rendimiento académico de los estudiantes de los centros educativos estatales del cercado de la provincia de Trujillo* (Tesis doctoral). Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.

Ayvar, C. (2013). *Los principios procesales en la nueva ley procesal del trabajo*. Recuperado de <http://derechopedia.pe/mas/derecho-laboral/134-los-principios-procesales-en-la-nueva-ley-procesal-del-trabajo>

Barreto, J. (2009). *Los contratos laborales determinados sujetos a modalidad en el ámbito de la Región Lambayeque* (Tesis de pregrado). Universidad Señor de Sipán, Pimentel.

Bullón, L. (2015). *Naturaleza jurídico-política de la Procuraduría General de la Nación* (Tesis de maestría). Universidad Católica de Colombia, Bogotá.

Cabrera, M.A. y Quintana, R. (2013). *Derecho administrativo & derecho procesal administrativo*. Lima: Ediciones Legales.

Chiavenato, H. (2001). *Administración de recursos humanos*. México: Mc Graw Hill DF.

Cerdán, P. (sf). Una nueva visión de la función pública en el Perú. *Revista Jurídica Cajamarca*. Recuperado de

<http://www.derechoycambiosocial.com/RJC/REVISTA2/FUNCIONPUBLICA.htm>

Condezo, M. (2012). *Vulneración de los derechos laborales en el régimen de la contratación administrativa de servicios*. (Tesis de pregrado). Universidad Privada Norbert Wiener, Lima.

Congreso de la República (2017). *Exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1326*. Recuperado de [http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/ConstitucionReglamento/files/exposici%C3%B3n\\_de\\_motivos\\_1326.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/ConstitucionReglamento/files/exposici%C3%B3n_de_motivos_1326.pdf)

Cruz, B., Fuentes, L. & Portilla, Z. (2011). *Rol que desempeña la procuraduría para la defensa de los derechos humanos como institución integrante del sistema nacional de protección de las personas adultas mayores, en cuanto a la tutela de sus derechos* (Tesis de pregrado). Universidad de El Salvador, San Salvador.

Díaz, A. (2009, 01 de diciembre). *Sistema de defensa jurídica del Estado* [Web log post]. Recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/nortenciogua/2014/06/12/sistema-de-defensa-juridica-del-estado/>

Díaz, F.A. (2015). *La vulneración de la ley del servicio civil a los derechos colectivos de trabajadores de los empleados públicos del Perú* (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Perú.

Espinoza, A. (2015). *La autonomía funcional de los procuradores públicos: críticas al actual sistema de defensa jurídica del Estado*. Recuperado de <http://www.ius360.com/publico/constitucional/la-autonomia-funcional-de-los-procuradores-publicos-criticas-al-actual-sistema-de-defensa-juridica-del-estado/>

Hammergren, L. (sf) *Quince años de reforma judicial en américa latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más*. Recuperado de <http://www.oas.org/juridico/spanish/adjusti5.htm>

- Hernández, R. (2014). *Metodología de la investigación*. Recuperado de <http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>
- Krug, G. (2013). *Modernización y fortalecimiento institucional de la Procuraduría General de la República* (Tesis de maestría). Instituto de Altos Estudios Estratégicos, Asunción.
- Mery, R. (2002). *La demanda por justicia un problema de política pública*. Recuperado de <http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2017/04/CASO65.pdf>
- Neves, J. (2009). *Introducción al derecho del trabajo*, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ortiz, G. (2014). La defensa jurídica del Estado, la Cenicienta de los juristas. *El Cristal Roto*. Recuperado de <http://elcristalroto.pe/publico/constitucional/la-defensa-juridica-del-estado-la-cenicienta-de-los-juristas/>
- Poder Judicial del Perú (sf) *Etapas de un proceso abreviado laboral* [gráfico]. Recuperado de <https://scc.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/8ae0e0804874ccb945e9450d8336ffa/Triptico+Proceso+Abreviado+Laboral.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8ae0e0804874ccb945e9450d8336ffa>
- Quispe, A. (1981). *Régimen municipal*. Lima: Dialnet. Recuperado de [Downloads/Dialnet-RegimenMunicipal-5084937%20\(1\).pdf](Downloads/Dialnet-RegimenMunicipal-5084937%20(1).pdf)
- Real Academia Española. (sf). *Cumplimiento de las obligaciones*. Recuperado de <http://www.ideasparapymes.com/contenidos/cc-responsabilidades-en-las-empresas.shtml>
- Saldaña, H. (2016). *Efectos de la contratación laboral a plazo determinado, en las organizaciones sindicales en el Perú*. (Tesis doctoral). Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo. Recuperado de

file:///C:/Users/PEDRO/Videos/TESIS%20DOCTORAL\_HUMBERTO%20JOS%C3%89%20SALDA%C3%91A%20TABOADA.pdf

- Tejada, L. (2014). *Gestión administrativa y mejora en la municipalidad distrital de Bellavista Callao* (Tesis de maestría). Universidad Nacional del Callao, Callao. Recuperado de [http://www.unac.edu.pe/documentos/organizacion/vri/cdcitra/Informes\\_Finales\\_Investigacion/2015/ENERO/04%20-%20GESTI%C3%93N%20ADMINISTRATIVA%20Y%20SU%20MEJORA%20EN%20LA%20MUNICIPALIDAD%20DISTRITAL%20-%20TEJEDA%20-%20FCC.pdf](http://www.unac.edu.pe/documentos/organizacion/vri/cdcitra/Informes_Finales_Investigacion/2015/ENERO/04%20-%20GESTI%C3%93N%20ADMINISTRATIVA%20Y%20SU%20MEJORA%20EN%20LA%20MUNICIPALIDAD%20DISTRITAL%20-%20TEJEDA%20-%20FCC.pdf)
- Toyama, J. (2015). *El derecho individual del trabajo en el Perú un enfoque teórico-práctico*. Lima, Perú: Gaceta jurídica.
- Ubelia, A. (2007). *El rol de la procuraduría de la defensa del trabajador del ministerio de trabajo y previsión social, en la tramitación de los procesos laborales a su cargo* (Tesis de pregrado). Universidad de San Carlos, Guatemala.
- Vásquez, L. (2014). *El precedente laboral: Aplicación y ejecución inmediata a través de la extensión de los efectos de sentencias de casación* (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Vargas, O. (2005). *Municipalidad del Callao* (Tesis de pregrado). Universidad de Ciencias Aplicadas, Lima.
- Zafra, E. (sf). *Los procuradores públicos y el sistema de defensa jurídica del Estado*. Lima: Derecho y Cambio Social. Recuperado de [http://www.derechoycambiosocial.com/revista016/procuradores%20publicos.htm#\\_ftn1](http://www.derechoycambiosocial.com/revista016/procuradores%20publicos.htm#_ftn1)

# **ANEXOS**

## **A. PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN**

### **1. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LA CREACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA REPÚBLICA**

#### **1.1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

1.- La Universidad Señor de Sipán, a través de la dirección de investigación y producción intelectual, elaboró el esquema del informe final de investigación, el cual dentro de su estructura se encuentra la propuesta de investigación, la misma que otorga al investigador, hacer uso de las facultades de creatividad e ingenio, para plasmar dicha propuesta, teniendo en consideración los alcances de la investigación realizada, la misma que contribuye a la solución del problema encontrado y para el caso concreto la creación de la Procuraduría de la República, la misma que mejorará significativamente el sistema de defensa jurídica del Estado.

2.- A través de la historia el procurador ha tenido diferentes denominaciones - Procurador de la Corte del Reino, Procurador Síndico General, entre otros -; cuya función era según el contexto del tiempo y poco a poco se fue institucionalizando hasta convertirse en la defensa jurídica del Estado, tal como se expresa en el artículo 147° de la Constitución de 1979, la cual asigna el nombre de Procuraduría Pública, que son abogados defensores del Estado y que dependían del Poder Ejecutivo y además eran permanentes o eventuales.

3.- En la constitución vigente, desde el año de 1993, en el artículo 47°, se menciona que la defensa jurídica de los intereses del Estado, están a cargo de los Procuradores Públicos, según su ley correspondiente.

4.- La Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales N° 27867, en el artículo 78° indica que la defensa jurídica del Estado a nivel regional, está a cargo del Procurador Regional, el mismo que es designado por el Presidente Regional, a través de un concurso público de méritos.

5.- En la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, en el artículo 29°, prescribe que cuando las municipalidades entran en juicio, la defensa de los intereses están

a cargo del Procurador Municipal, quienes son funcionarios designados por el alcalde y dependen administrativamente de la municipalidad.

6.- Que el Congreso de la República otorgó facultades al Poder Ejecutivo para legislar, en materias que tienen relación con la implementación del acuerdo de promoción comercial entre el Perú y Estados Unidos y como tal ha dado el Decreto Legislativo N° 1068, que en el artículo 1° crea el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, en el cual los Procuradores Públicos, son los que tienen a cargo esta noble misión y que además el Ministerio de Justicia es el ente rector.

7.- El Poder Ejecutivo, con las facultades conferidas por el Congreso de la República a través de la Ley N°30506, para legislar en materia de lucha contra la corrupción, entre otras, publica en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1326, que en el artículo 1° proscribire la finalidad de la reestructuración del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y como tal crea la Procuraduría General del Estado, el mismo que es el ente rector, para mantener y preservar los principios rectores de la defensa jurídica del Estado y de esta manera modernizar dicho Sistema.

## **1.2. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN**

En la exposición de motivos, se evidencia que la labor de los procuradores es fundamental para asegurar el debido proceso en las diferentes controversias que el Estado forma parte como sujeto procesal, este principio procesal hace referencia a la garantía y condiciones mínimas para afrontar el proceso judicial. Cabe destacar, que todo procurador público es abogado de profesión y como tal tiene los presupuestos necesarios para asesorar y representar jurídicamente; pero es lamentable que en el ejercicio de sus funciones profesionales, encuentre barreras, trabas y obstáculos por la dependencia del poder político de las autoridades a las que depende por la prestación personal del servicio en la entidad pública de la que recibe su remuneración.

El procurador público es un funcionario de confianza, el cual en muchas oportunidades llega a desempeñar este cargo, gracias a los favores políticos de la autoridad, dejando de lado los requisitos principales que la ley señala y como consecuencia están obligados a responder a las necesidades de la autoridad, excluyendo la verdadera y principal función de la defensa de los intereses del Estado en juicio.

La estructura funcional de los procuradores es incompleta, porque carecen de autonomía funcional e independencia en sus funciones, además están subordinados a la

injerencia de la autoridad política, tal como se evidenció en la destitución de la presidenta del Consejo de Defensa Jurídica del Estado la Dra. Julia Príncipe y de la Procuradora Ad Hoc Katherine Ampuero. Por tales consideraciones, los procuradores deben estar exentos de cualquier tipo de intromisión política, más por el contrario se les debe revestir y garantizar su labor técnica jurídica en la defensa de los intereses del Estado, asegurando la igualdad de las partes en todos los procesos judiciales.

Los políticos de turno por más de muchos años, vienen debatiendo y tratando de mejorar y fortalecer el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, para darle a los procuradores públicos la real independencia funcional; pero no han llegado a concretizar esta debilidad que afrontan dichos funcionarios por varios decenios. Esta falta de decisión política del poder ejecutivo para la creación de un organismo autónomo, con lo cual se asegura mejorar la defensa de los intereses del Estado, también se suma la inoperancia del Congreso de la República para establecer reformas constitucionales a fin de crear dicho organismo autónomo para otorgar autonomía e independencia a los procuradores públicos.

Por tales consideraciones, es necesario que la Universidad Señor de Sipán, a través de la facultad de derecho, realice las gestiones ante el Ilustre Colegio de Abogados de Lambayeque, amparados en el artículo 107° de la Constitución, para que canalicen la presente propuesta de investigación de reforma constitucional, para la creación de la Procuraduría de la República como órgano autónomo.

### **1.3. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La presente propuesta de investigación, respecto de la reforma constitucional para la creación de la Procuraduría de la República, no genera gasto al fisco nacional; más por el contrario garantizará modernizar la administración pública, para que no se siga imponiendo el dominio del poder político en desmedro de la defensa jurídica del Estado, la misma que está tomando mayor valor en la comunidad jurídica y fortaleciendo la labor de los procuradores con real autonomía e independencia de funciones.

### **1.4. IMPACTO EN LA LEGISLACIÓN**

El impacto en la legislación con la reforma constitucional será positivo, debido a que no se opone a la constitucionalidad y porque fortalece las Procuradurías Públicas, las cuales gozarán de autonomía e independencia funcional en el ejercicio de sus funciones de la defensa jurídica del Estado.

## 1.5. FORMULA LEGAL

**Artículo Único.-** Modifíquese los artículos 39°, 47°, 99°, 150°, 151°, 153° y 154° de la Constitución Política del Perú, bajo los siguientes términos (**lo subrayado y negrita es la modificación propuesta. A la fecha el CNM es reemplazado por la Junta Nacional de Justicia y tiene nuevas atribuciones factibles para el órgano autónomo propuesto en la reforma constitucional**)

### ❖ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

**Artículo 39°.-** Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes al Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo y **el Procurador de la República** en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley.

**Artículo 47°.- La Procuraduría de la República, es un órgano autónomo que se rige por su ley orgánica. La Procuraduría de la República, es el ente rector del sistema de defensa jurídica del Estado.** El Estado está exonerado del pago de gastos judiciales.

**Artículo 99°.-** Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo; al Contralor General y al **Procurador de la República** por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

**Artículo 150°.-**El Consejo Nacional de la Magistratura se encarga de la selección y el nombramiento de los jueces, fiscales y **procuradores**, salvo cuando éstos provengan de elección popular. El Consejo Nacional de la Magistratura es independiente y se rige por su Ley Orgánica.

**Artículo 151°.-** La Academia de la Magistratura, que forma parte del Poder Judicial, se encarga de la formación y capacitación de jueces, fiscales y **procuradores** en todos sus niveles, para los efectos de su selección. Es requisito para el ascenso la aprobación de los estudios especiales que requiera dicha Academia.



**Artículo 153°.-** Los jueces, fiscales y **procuradores** están prohibidos de participar en política, de sindicarse y de declararse en huelga.

**Artículo 154°.-** Son funciones del Consejo Nacional de la Magistratura **(Se ha modificado)**

1. Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces, fiscales y **procuradores** de todos los niveles. Dichos nombramientos requieren el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros.

2. Ratificar a los jueces, fiscales y **procuradores** de todos los niveles cada siete años. Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial, Ministerio Público y **ni a la Procuraduría de la República.** El proceso de ratificación es independiente de las medidas disciplinarias.

3. Aplicar la sanción de destitución a los Vocales de la Corte Suprema, Fiscales Supremos y, a solicitud de la Corte Suprema, de la Junta de Fiscales Supremos o **Procuraduría de la República** respectivamente, a los jueces, fiscales y **procuradores** de todas las instancias. La resolución final, motivada y con previa audiencia del interesado, es inimpugnable.

4. Extender a los jueces, fiscales y **procuradores** el título oficial que los acredita.

## B. LISTA DE COTEJO

Sírvase responder las siguientes preguntas, respecto al cumplimiento de funciones por parte de la procuraduría en los procesos laborales de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, durante el año 2016.

N°	INDICADORES	VALORACIÓN	
		SI	NO
01	Presenta escritos de contestación de demanda en el plazo legal.		
02	Realiza apersonamiento en los expedientes judicializados.		
03	Presenta medios probatorios.		
04	Subsana omisiones en los expedientes.		
05	Remite expediente administrativo solicitado por el juzgado en forma oportuna.		
06	Solicita reprogramación de audiencias.		
07	Acude a las audiencias en la hora indicada por el juzgado.		
08	Interpone recurso de apelación de sentencia.		
09	Delega a los abogados adjuntos para asistir a las audiencias en su reemplazo.		
10	Cumple sentencias y/o mandato judicial.		
11	En los escritos de los expedientes judiciales laborales, se respeta y protege los derechos de los trabajadores municipales.		
12	Informa al juzgado sobre disponibilidad presupuestal para acatar mandato judicial.		
13	Solicita se efectivice apercibimiento de demandas declaradas inadmisibles de la otra parte procesal.		
14	Presenta excepciones a las demandas de los trabajadores.		
15	Solicita al juzgado otorgar piezas procesales certificadas.		

*Fuente:* Lista de Cotejo aplicado a expedientes judiciales laborales de la Procuraduría Pública de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.