

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



“ADECUACIÓN NORMATIVA PARA ENFRENTAR EL OTORGAMIENTO ILEGAL DE LICENCIA POR FALLECIMIENTO DE FAMILIAR POLICIAL, PARA EJERCICIO LEGÍTIMO DE DERECHOS LABORALES”

Trabajo de Investigación para optar el grado de
Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

AUTOR

VICTOR HUGO ALVARADO OTOYA
JAIRTON BARDALES BRAVO

ASESOR

LEONIDAS LUCAS RAMOS MORALES

LIMA – PERÚ

Diciembre, 2020

Resumen ejecutivo

La presente investigación se encuentra relacionada el problema público en la institución policial, generado por el otorgamiento de licencia por fallecimiento de familiar de la PNP invocando una norma ilegal, que viene constituyendo un beneficio laboral ilegítimo para invocar derechos laborales previsionales; lo cual ha sido advertido en la población policial de Lima Metropolitana durante el período 2018-2019.

Esta se encuentra elaborada desde el punto de vista normativo administrativo, para la cual, en el diseño de la recolección de datos fueron elegidos como unidades de observación las Oficinas de Administración de las Unidades Policiales de Lima Metropolitana, mediante la revisión documental y entrevista de los administrados policiales responsables de la emisión de dichos permisos, así como de los propios beneficiados.

Precisándose que la causa principal del problema público se determinó en la inobservancia del Principio de Legalidad para el otorgamiento del beneficio laboral (licencia) petitionado por los administrados policiales, que han venido otorgando las Oficinas de Administración de las Unidades Policiales, invocando el Decreto Legislativo N°276-Ley de Bases de la Carrera Administrativa y su Reglamento el Decreto Supremo N°005-90-PCM; que excluye de su aplicación al personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Lo cual ha orientado como desafío, determinar cuál sería la norma en que debería sustentarse el beneficio laboral (licencia) por fallecimiento de familiar al personal de la PNP a fin que los derechos laborales previsionales sean legítimos.

Teniéndose finalmente como solución innovadora, la adecuación de la norma para enfrentar el otorgamiento ilegal de la licencia por fallecimiento de familiar policial para el ejercicio legítimo de sus derechos laborales-previsionales.

Palabras claves: modificatoria normativa, licencia, fallecimiento, legitimidad.

Abstract

The present investigation is related to the public problem in the police institution, generated by the granting of a license for the death of a relative of the PNP invoking an illegal norm, which has been constituting an illegitimate labor benefit to invoke social security rights; which has been noticed in the police population of Metropolitan Lima during the 2018-2019 period.

This is elaborated from the administrative normative point of view, for which, in the design of data collection, the Administration Offices of the Police Units of Metropolitan Lima were chosen as observation units, through the documentary review and interview of the Police officers responsible for issuing such permits, as well as the beneficiaries themselves.

Specifying that the main cause of the public problem was determined in the non-observance of the Principle of Legality for the granting of the labor benefit (license) requested by the police administrations, which have been granted by the Administration Offices of the Police Units, invoking the Dec. Leg. N ° 276-Law of Bases of the Administrative Career and its Regulation the D.S. No. 005 No. 005-90-PCM; that excludes from its application the personnel of the Armed Forces and PNP. Which has oriented as a challenge, to determine what would be the norm in which the labor benefit (leave) due to the death of a relative of the PNP personnel should be sustained so that the social security rights are legitimate.

Finally having as an innovative solution, the adaptation of the norm to face the illegal granting of the license for the death of a police family member for the legitimate exercise of their labor-pension rights.

Keywords: regulatory amendment, license, death, legitimacy

ÍNDICE

Resumen ejecutivo	ii
Abstract	iii
Índice general	IV
Índice de tablas	vi
Índice de figuras	vii
Introducción	viii
Capítulo I : Definición y descripción del problema.....	1
1.1. Redacción formal del problema	1
1.2. Marco conceptual del problema	3
1.2.1. Bienestar laboral	3
1.2.2. Permisos laborales.....	4
1.2.3. Licencia	4
1.2.4. Legalidad.....	5
1.2.5. Legitimidad	6
1.2.6. Régimen laboral.....	6
1.3. Arquitectura del problema.....	7
1.3.1. Del otorgamiento del beneficio laboral de licencia por fallecimiento de familiar PNP8	
1.3.2. Normatividad vigente para el otorgamiento de la licencia al personal PNP	11
1.3.3. Efectivos policiales beneficiados con el otorgamiento de la licencia.....	11
1.3.4. Procesos administrativos disciplinarios aperturados al personal de la PNP	12
1.4. Marco institucional y normativo relacionado con el problema	13
Capítulo II: “Causas del problema público”	16
2.1. Marco teórico sobre las causas del problema publico	16
2.1.1. Inobservancia del Principio de legalidad	16
2.1.2. Falta de reglamentación del beneficio	17
2.1.3. Inobservancia del Principio de celeridad.....	19
2.1.4. Inasistencia laboral injustificada	20
2.1.5. Beneficios laborales previsionales ilegítimos.....	22
2.2. Causas del problema.....	24
Capítulo III: Diseño del prototipo	33
3.1. Desafío de innovación.....	34
3.1.1. Experiencias de intervención pública para enfrentar el desafío de innovación.....	35

Capítulo IV: Análisis de la deseabilidad, factibilidad y viabilidad del prototipo.....	50
4.1 Análisis de deseabilidad.....	50
4.2 Análisis de factibilidad.....	52
4.3 Análisis de viabilidad.....	53
Conclusiones.....	55
Bibliografía.....	59
Anexos.....	62



Índice de tablas

Tabla 1 .- Reporte de otorgamiento de licencias por fallecimiento de familiar de la PNP	12
Tabla 2 .- Verificación de procesos administrativos por otorgamiento ilegal de licencias.	13
Tabla 3 .- Matriz de valoración de causas	34
Tabla 4 .- Desarrollo de la lluvia de ideas para conceptualizar la innovación	39
Tabla 5.- Priorización de las ideas para enfrentar el desafío de innovación	40
Tabla 6 .- Propuesta normativa de otorgamiento de licencia por fallecimiento.....	47
Tabla 7 .- Asignación del personal de la Policía Nacional del Perú	51



Índice de figuras

Figura 1. - Grupos ocupacionales – Niveles	7
Figura 2 .- Módulo de Administración de Recursos Humanos (MOHAR)	9
Figura 3 .- Registro de Movimientos (vacaciones, permisos, licencias, comisiones).....	9
Figura 4 .- Registro de otorgamiento de días otorgado al personal PNP	10
Figura 5 .- Reporte de la orden de licencia por fallecimiento de familiar PNP	10
Figura 6 .- Árbol de problemas – Causas	32
Figura 7 .- Lluvia de ideas para conceptualizar la innovación.....	38
Figura 8 .- Estrategia propuesta de implementación de proyecto de innovación.....	58



Introducción

Las actividades laborales del personal de la Policía Nacional se encuentran circunscritas en normas legales que prescriben la carrera y situación de su personal durante el servicio policial, por lo que, al constituir parte integrante de la administración pública debido a su pertenencia al Sector Interior, también tiene asignadas funciones de responsabilidad, deberes y derechos vinculantes tanto para la propia Administración Policial, así como para los funcionarios y servidores policiales. Así se tiene contemplada la concesión de ausencia al centro laboral con goce de remuneración, en circunstancias debidamente comprobadas, otorgándose licencia para casos debidamente acreditados de maternidad, paternidad, adopción, motivos particulares, enfermedad o accidente grave de familiar, además de aquellos que señale la normatividad vigente.

El mencionado bienestar familiar que es concedido al personal PNP, independiente de facultar la ausencia al trabajo de los efectivos policiales, le permite el goce de otros conexos durante el período de licencia concedido, como son los derechos previsionales de pensión por incapacidad psicosomática y/o fallecimiento, durante el uso de dicho beneficio laboral, por lo que para su legitimidad requiere de la observancia legal pertinente.

Siendo así la concesión de dicho bienestar laboral, la administración de la Policía Nacional viene otorgando a sus efectivos licencias por fallecimiento de familiares, invocando al Decreto Legislativo N°276-Ley de la Carrera Administrativa y su Reglamento el Decreto Supremo N°005-90-PCM, que taxativamente excluye a los integrantes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; por lo tanto surge el problema público que motiva el presente estudio con el propósito de innovar denominado “Otorgamiento ilegal de licencia por fallecimiento de familiar policial, para ejercicio legítimo de derecho laborales”, desarrolla la descripción del otorgamiento ilegal de la licencia por el fallecimiento de un familiar, al personal de la Policía

Nacional en situación de actividad de la demarcación territorial de Lima Metropolitana durante el período 2018-2019.

Describiendo la arquitectura del problema que acontece el estudio, éste surge a partir de la solicitud de otorgamiento de licencia que hace el administrado ante la Administración Policial, por el fallecimiento de su descendiente, ascendiente, cónyuge o concubino y hermanos, acreditándolo debidamente; a fin de ausentarse del centro laboral con goce de haberes en plazos pertinentes, para asistir en los trámites y honras fúnebres que correspondan, en el lugar donde deban acontecerse acreditado. Beneficio laboral que viene siendo otorgado invocando el Decreto Legislativo N°276-Ley de la Carrera Administrativa y su Reglamento el Decreto Supremo N°005-90-PCM inaplicables para el personal de la Policía Nacional, que encontrándose haciendo uso, pondría en riesgo la invocación de derechos laborales pensionarios en caso se produzca lesiones o fallecimiento del administrado; pudiendo generarse incluso procesos administrativos y litigios laborales.

El desarrollo metodológico fue la revisión documental mecanizada y digital en las Oficinas de Administración de las Unidades Policiales de la Ciudad Capital, encargadas de la emisión de papeletas de licencia por fallecimiento de familiar otorgadas al personal de la PNP; asimismo, las encuestas practicadas a los usuarios del beneficio laboral en mención; lo cual permitió la descripción del problema.

Luego de la labor exploratoria se conocieron las causas del problema público que permitió la descripción de las mismas, siendo estas: 1) la inobservancia del Principio de Legalidad en la expedición de la papeleta de licencia por fallecimiento de familiar PNP, por constituir un beneficio laboral sin el sustento legal, que al invocar derechos laborales conexos, resultarían ilegítimos; 2) la falta de reglamentación del beneficio laboral de otorgamiento de licencia, debido a que no existe un proceso uniforme para el requerimiento por parte del administrado y su emisión

por parte de la Administración; 3) la inasistencia laboral injustificada del administrado, cuando le sea expedido una papeleta de licencia sin que exista un sustento legal para ausentarse del centro de trabajo; 4) la inobservancia del principio de celeridad, en la medida que la tramitación del indicado beneficio, por la forma de expedición, no es obtenido en su oportunidad por el administrado quien requiere atender el luto familiar; y 5) la posibilidad de que surjan beneficios previsionales ilegítimos durante el uso del beneficio laboral de licencia, cuando se diera el caso de lesiones o fallecimiento.

Como herramientas de recolección de información serán utilizadas las técnicas de revisión documental mediante la aplicación del instrumento ficha bibliográfica a las Oficinas de Administración de las Unidades Policiales de Lima Metropolitana, que en forma mecanizada y en forma digital haciendo uso del Sistema SIWARD-MOHAR generado por la Dirección de Recursos Humanos de la PNP, vienen emitiendo las papeletas de licencia por fallecimiento de familiar PNP; y la técnica de encuesta, mediante la aplicación del instrumento cuestionario a los funcionarios y servidores de las antes mencionadas Unidades Administrativas PNP, así como selectivamente a los beneficiados.

Seguidamente llegaremos al desafío de innovación a la cual nos ha conducido la investigación, por lo cual fueron ordenadas las causas del problema, pero teniendo en cuenta el nivel del impacto de la situación problema, la posibilidad de modificar procedimientos y la observancia de la normativa como dimensiones de evaluación que permitieron tal elección.

Posteriormente se ira generando como innovación al problema público, la modificación del Decreto Legislativo N°1149 – Ley de la Carrera y Situación del Personal de la Policía Nacional y su Reglamento, el Decreto Supremo N°013-2013-IN, a fin de incorporar el beneficio laboral de licencia por fallecimiento del familiar no contemplada, a fin de darle legalidad a su

otorgamiento, para la legitimidad de los derechos laborales previsionales de los administrados policiales.

En cuanto a la implementación del prototipo de innovación del problema público, que se presentará para su implementación tendrá como componentes los procesos de aplicación de la normatividad aplicable, implementación y sistematización del proyecto de innovación.

Así se demostrará que en cuanto a la normatividad aplicable al proceso de innovación surge la necesidad de una modificatoria del Decreto Legislativo N°1149 – Ley de la Carrera y Situación del Personal de la Policía Nacional y su Reglamento, el Decreto Supremo N°013-2013-IN, que conlleve a la legalidad del beneficio de licencia por fallecimiento de familiar PNP, a fin que pueda atender el luto familiar, velorio y exequias, además de preservar los riesgos de los derechos laborales previsionales pensionarios, frente a lesiones o fallecimiento.

Será desarrollado el proceso de implementación de la modificación normativa del beneficio laboral de otorgamiento de licencia por fallecimiento de familiar PNP, mediante la propuesta de las actividades técnico jurídicas relacionadas a la presentación del proyecto de ley, de la evaluación técnica administrativa, del pronunciamiento legal, de la modificatoria de la norma y de su difusión.

Finalmente, contándose con la modificatoria de la normativa propuesta, se propone la difusión a los usuarios policiales para su uso en los requerimientos del beneficio laboral de licencia por fallecimiento de familiar PNP, así como la implementación en su otorgamiento por parte del sistema informático de administración de personal policial de la Dirección de Recursos Humanos de la PNP.

En el **Capítulo I** contiene la definición y descripción del problema, mediante el desarrollo de la elaboración del problema verificado en las Oficinas de Recursos Humanos de las Unidades Policiales en el espacio y tiempo delimitado; consignándose y definiendo los conceptos técnicos

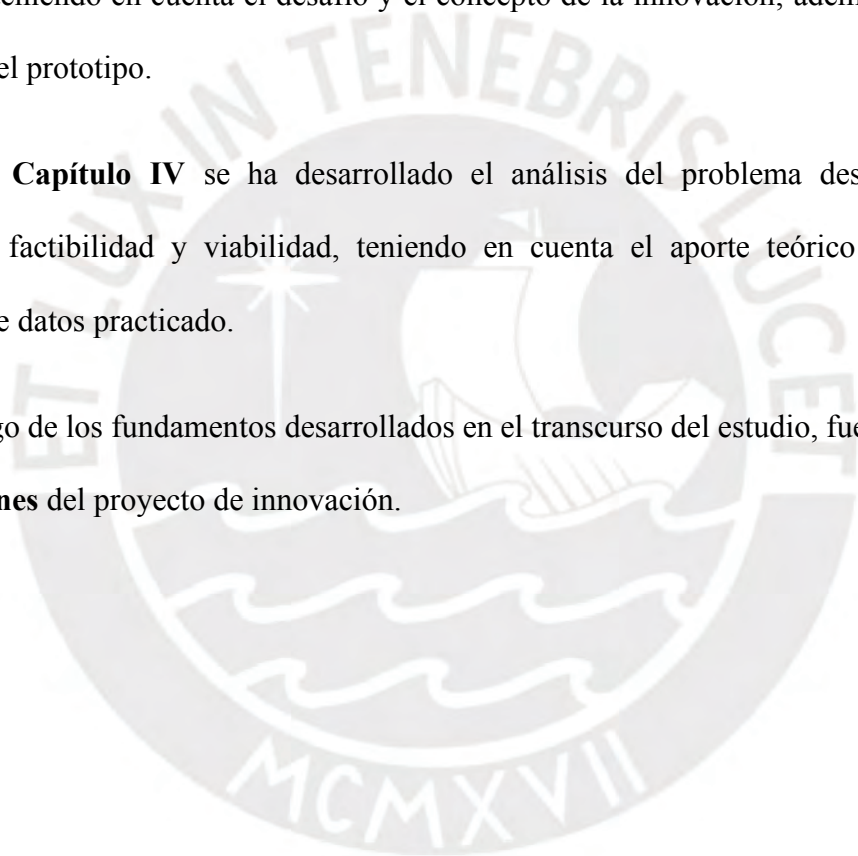
existentes en ella. Para lo cual se elaboró también la matriz de consistencia, el marco institucional y el marco normativo que le da sostenibilidad al estudio.

En el **Capítulo II** se ha consignado las causas del problema, a partir de las teorías vigentes sobre el beneficio laboral de licencia por fallecimiento del familiar y los efectos de su aplicación en el servicio policial.

En el **Capítulo III** contiene el diseño del prototipo del proyecto, el cual ha sido desarrollado teniendo en cuenta el desafío y el concepto de la innovación; además de la propia descripción del prototipo.

En el **Capítulo IV** se ha desarrollado el análisis del problema desde el enfoque deseabilidad, factibilidad y viabilidad, teniendo en cuenta el aporte teórico revisado y la recolección de datos practicado.

Y luego de los fundamentos desarrollados en el transcurso del estudio, fueron elaboradas las **conclusiones** del proyecto de innovación.



Capítulo I:

Definición y descripción del problema

1.1. Redacción formal del problema

El problema público que enfrenta este trabajo de investigación es el “Otorgamiento ilegal de licencia por fallecimiento de familiar policial, para el ejercicio legítimo de derechos laborales”

El personal de la Policía Nacional cuenta con el bienestar laboral de licencia por fallecimiento de un familiar (padres, esposa o cónyuge, hijos y hermanos), el cual consiste en la autorización por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo Policial, para que el efectivo policial pueda ausentarse del centro laboral con goce de haberes, por un período de tiempo. Para lo cual las Oficinas de Administración de Recursos Humanos, otorgan a mérito de la solicitud debidamente justificada, la papeleta digital sistematizada.

Para lo cual se invoca en el presente trámite administrativo laboral el Decreto Legislativo N°026 y su Reglamento el Decreto Supremo N°005-90-PCM, de cuya verificación del contenido normativo, los integrantes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, están exceptuados; por lo que su emisión y uso no se encontraría legitimado.

La naturaleza del problema hace que esta se sitúe dentro del ámbito social en el cual desarrollan sus actividades laborales el personal de la Policía Nacional, a quienes en ejercicio de sus funciones la administración les confiere descanso laboral por el fallecimiento de un familiar.

Efectuada la problematización se advierte que la administración policial ha venido expidiendo permiso a los efectivos policiales, primeramente, mediante la emisión de papeletas mecanizadas de permisos especiales, así como digitalizadas según el Sistema Digital SIWARD-MOARH-DIRREHUM-PNP, por licencia por fallecimiento de un familiar (padres, esposa, hijos, hermanos), tanto para ausentarse de su centro laboral en la ciudad de Lima como en el interior

del país. Pero se ha verificado también que el otorgamiento de dicho bienestar laboral no se encontraría facultado normativamente, por cuanto, para ambos casos, se está invocando el Decreto Legislativo N°026 y su Reglamento Decreto Supremo N°005-90-PCM, en las que se excluye a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. (art. 2° del Reglamento); por lo que su otorgamiento, uso y efectos, nos permite afirmar la existencia de un alto riesgo, por cuanto, no sería legítimo. En ese contexto el problema público que enfrenta este trabajo de investigación denominado “Otorgamiento ilegal de licencia por fallecimiento de familiar policial, para ejercicio legítimo de derechos laborales”

El fenómeno administrativo pondría en riesgo a los administrados miembros de la institución policial, que habiendo solicitado y a quienes la administración les viene confiriendo el bienestar laboral señalado, mediante la expedición de la papeleta mecanizada de permiso o la licencia digital, por el fallecimiento de un familiar; por las siguientes razones:

- 1) El personal policial cuando se encuentra de permiso o licencia debidamente autorizado, dentro de la situación de actividad, tiene derecho al goce de los beneficios económicos de remuneraciones, asignaciones y bonificaciones. Y si se encuentra haciendo uso de dicho bienestar, por no estar legalmente normado, al ser invocados, surgiría el impedimento de legitimidad para su concesión.
- 2) Igual situación surgiría para los administrados, al continuar expidiéndose en la forma señalada, el bienestar de permiso o licencia por fallecimiento de familiar; cuando deba invocarse el derecho pensionario al término de la carrera policial y derecho sucesorio por parte de los deudos (fallecimiento) en caso por acción de armas, actos del servicio y consecuencia de servicio.
- 3) Finalmente, frente a lo descrito, se concluye que al personal de la Policía Nacional del Perú se le viene expidiendo permisos o licencias con goce de haberes por el fallecimiento de un

familiar, sin el debido sustento normativo, lo cual afectaría el ejercicio de sus derechos laborales; por lo que se verificará a nivel nacional, cuya verificación de estudio estará comprendido durante el período 2018-2019 en que se viene implementando el Sistema Digital MOARH-DIRREHUM-PNP, destinado al control y registro de vacaciones, permisos, licencia y otros, del personal de la institución policial.

1.2. Marco conceptual del problema

En el desarrollo de la investigación desarrollada, se requiere definir lo siguiente:

1.2.1. Bienestar laboral

En la actualidad, toda entidad, consciente que su personal 'pasa gran tiempo de su vida en el trabajo, ha buscado una serie programas para dar calidad de vida a sus trabajadores, este bienestar laboral enmarca una serie de aspectos que benefician no solamente al trabajador, si no a la empresa.

Según **Torrado (2013)**, en su exposición ante la Universidad Francisco de Paula Santander definió:

El bienestar laboral compromete el conjunto de programas y beneficios que se estructuran como solución a las necesidades del individuo, que influyen como elemento importante dentro de una comunidad funcional o empresa a la que se pertenece; reconociendo además e forma parte de un entorno social. Señala además que lo que se busca con el bienestar social laboral es: mediar los intereses de la empresa y de los trabajadores; potenciar y capacitar a los trabajadores logrando su crecimiento tanto personal como laboral; y desarrollar en el trabajador un mayor sentido de pertenecía, compromiso y motivación hacia la compañía o institución a la que pertenezca, labore o preste un servicio mejorando su calidad de vida, proyectado hacia su familia y entorno. (ppt.4)

1.2.2. Permisos laborales

Para **Ortiz** (2011) al referirse al permiso señala: “es la cesación temporal, no periódica de la prestación de servicios por parte del trabajador por causa determinada y en general, retribuable por el empresario. El trabajador, previo aviso y con causa justificada puede ausentarse del trabajo con derecho a remuneración, por alguno de los motivos y por tiempo determinado” (ppt.2).

Además, según **Palacios** (2013), expresa sobre permiso laboral:

Es el acto administrativo autorizado por el gerente o jefe de recursos humanos, mediante el cual se le concede al colaborador, ausentarse justificadamente por horas del centro laboral durante la jornada de trabajo

En cuanto a permiso por fallecimiento de familiar señala: se otorga a los colaboradores en caso de fallecimiento de padres, cónyuges, hijos o hermanos, el tiempo es el necesario para reconfortar o rehabilitar la tristeza del servidor, siendo hasta un máximo de 08 días con goce de haber (ppt.1)

1.2.3. Descanso laboral por luto

El fallecimiento del familiar de un servidor en la administración pública da lugar a un beneficio laboral que le otorga un descanso, por cuanto le genera un estado emocional adverso.

El dolor por la muerte de un ser querido impide al ser humano reaccionar y comportarse como usualmente lo hace en una situación normal. puede incluso llegar a paralizar a la persona, dependiendo de las circunstancias de su pérdida, por lo que a escala mundial no existe un período fijo de descanso laboral por luto. Junto al dolor, está el tiempo que requiere el colaborador para realizar los trámites propios del funeral, el que va a dedicar para asistir a la ceremonia de honras fúnebres y el tiempo que le permite, en compañía de sus familiares y amigos, superar la tristeza que esta lamentable circunstancia genera. en algunos países de América latina el tema está legislado. es el caso de Ecuador, Colombia, Chile, y también en el Perú en el que existe una norma específica para el sector público.

en nuestro país, si el trabajador se desempeña en el ámbito público, la licencia por luto está regulada por los artículos 110° y 112° del Decreto Supremo N° 005-90- PCM, que otorga cinco días en caso de fallecimiento del cónyuge, padres, hijos o hermanos, pudiendo extenderse hasta por tres días adicionales cuando el deceso se produce en un lugar geográfico diferente de donde labora el servidor. esta licencia es con goce de haber y es aplicable a los que están sujetos al decreto legislativo N° 276 y al personal que labora bajo la modalidad de contrato administrativo de servicios, más conocido como CAS. en el caso de los trabajadores pertenecientes al sector privado, no existe una legislación. Sin embargo, las empresas conceden estas licencias de acuerdo a su reglamento interno o por acuerdo con los colaboradores. También existe la Ley N° 30012 que concede el derecho de licencia a trabajadores con familiares directos que se encuentran con enfermedad en estado grave, terminal o que, como consecuencia de un accidente de envergadura, su vida esté en peligro, el mismo que debe ser comunicado dentro de las 48 horas de producido o conocido el suceso. en Chile, en caso de muerte del cónyuge, conviviente civil o de un hijo, el trabajador tiene derecho a siete días corridos de permiso pagado, adicional al feriado anual, independientemente del tiempo de servicio. en Colombia, se establece una licencia remunerada de 5 días al trabajador que sufra la pérdida de su cónyuge, compañera o compañero permanente o de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil. la norma es casi similar en Ecuador, en donde el trabajador que pierde a un familiar dentro del primer grado de consanguinidad y primero civil, tiene derecho a una licencia por luto de cinco días hábiles remunerados. **(Zumaeta, 2018, p.4)**

1.2.4. Legalidad

Raffino (2109) define el concepto de Legalidad como:

El principio de legalidad, o también conocido como primacía de la ley, se define como la prevalencia de la ley ante cualquier otra actividad o acción que posee el poder público. Es decir, todo lo que emane de un Estado debe estar regido por la ley y no por la voluntad

de las personas que habitan en esa sociedad. Por lo tanto, la legalidad es todo aquello que se realiza dentro del marco de la ley escrita.

Es por esta razón que todas las personas que conforman una sociedad deben respetarla para una mejor coexistencia. A su vez, ningún gobernante puede oponerse a lo establecido en la Constitución de cada país, donde se encuentran todas las normas esenciales de cada Estado; todas las medidas que tome mientras se encuentren en su cargo deberán estar sometidas a la ley. (p.1)

1.2.5. Legitimidad

Tamayo y Salmorán (2018) para Enciclopedia Jurídica y las Ciencias Sociales, en cuanto a la legitimidad señala:

La legitimidad en un sentido muy amplio y genérico, a la idea de algo auténtico, justo, equitativo, razonable. En su significado politológico específico, denota la existencia, al menos en la porción principal de la población, de un consenso, que asegure una adecuada disciplina social sin necesidad de recurrir a la coerción, salvo en casos marginales. La legitimidad es un elemento integrador de las relaciones políticas de mando y obediencia. En cuanto a la tensión siempre existente entre legitimidad y legalidad, la clave del asunto está en la vigencia sociológica de la norma jurídica: en qué medida la ley es socialmente aceptada (y no solo acatada) por la sociedad que es su destinataria. Esto depende del grado de afinidad de la norma con los valores culturales realmente vigentes en la sociedad. (p.1)

1.2.6. Régimen laboral

Para **SERVIR (2012)** al referirse al régimen laboral alude:

Es el conjunto de funciones y actividades esenciales y propias de la Administración Pública realizadas por los empleados públicos. Además, señala:

El régimen laboral público administrativo establecido en la Ley de la Carrera Administrativa en el Perú, se caracteriza por ser un sistema cerrado, en el cual el ingreso a la carrera se realiza por el nivel más bajo del grupo ocupacional y la promoción de los

servidores públicos en los diferentes niveles depende del cumplimiento de requisitos previamente determinados, que incluyen antigüedad en el puesto, capacitación y evaluación. La carrera cuenta con tres grupos ocupacionales con distintos niveles cada uno, en donde la homogeneidad remuneratoria está establecida mediante un sistema único de remuneraciones (Ver Figura 1). La remuneración está constituida por un salario básico, además de bonificaciones y beneficios.

Existe multiplicidad de regímenes en la administración: Generales y especiales (15 aproximadamente), lo cual conlleva a un desorden en la administración pública en la medida que cada régimen implica distintos derechos y deberes para los servidores públicos.(p.19)



Figura 1.- Grupos ocupacionales – Niveles

Fuente: Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos de SERVIR

1.3. Arquitectura del problema

La estructura del problema público ha sido desarrollada teniendo en cuenta la necesidad prioritaria del actual otorgamiento de la orden de licencia por fallecimiento de familiar PNP al personal en situación de actividad de la Policía Nacional; la observancia de la legalidad de la

norma aplicable para la solicitud, trámite y otorgamiento de la mencionada licencia como beneficio laboral; la cantidad de administrados beneficiados con el otorgamiento ilegal de la aludida licencia; y finalmente, como es que se ha venido efectuando el control de la observancia de los derechos laborales del personal PNP, a través de la existencia de procesos administrativos disciplinarios por la emisión de la orden de licencia por fallecimiento de familiar PNP.

Para ello, el efectivo policial debe solicitar la licencia por fallecimiento, acreditando el vínculo parental con el fallecido (ascendiente, descendiente, cónyuge o concubino, hermanos), así como la certificación muerte de un centro hospitalario o el acta de levantamiento de cadáver en diligencia policial.

1.3.1. Del otorgamiento del beneficio laboral de licencia por fallecimiento de familiar PNP

¿Cómo es otorgado actualmente la orden de licencia por fallecimiento de familiar PNP al personal de la Policía Nacional?

Es otorgado por las Oficinas de Administración de las Unidades Policiales a nivel nacional, que desarrollan las actividades administrativas en las diversas Unidades Operativas y Administrativas Policiales a nivel nacional; mediante la expedición de la respectiva orden de licencia, procesada por el Sistema Integrado de Gestión de la Carrera Policial (SIWARDH), desarrollado en el Módulo de Administración de Recursos Humanos (MOHAR), por parte de la División de los Sistemas Integrados de la Dirección de Recursos Humanos de la PNP (Ver Figuras 2, 3, 4 y 5).

Generándose la emisión de las respectivas órdenes de licencias por fallecimiento de familiar del personal de la PNP, con una duración entre 01 a 08 días, a solicitud de los administrados policiales. Entendiéndose que la gradualidad de los días de licencia concedidos, estará supeditado al lugar donde se desarrolle el velatorio y las exequias del familiar fallecido, en que deba de desplazarse y ausentarse del lugar del centro laboral del efectivo policial, que ha requerido el beneficio laboral.

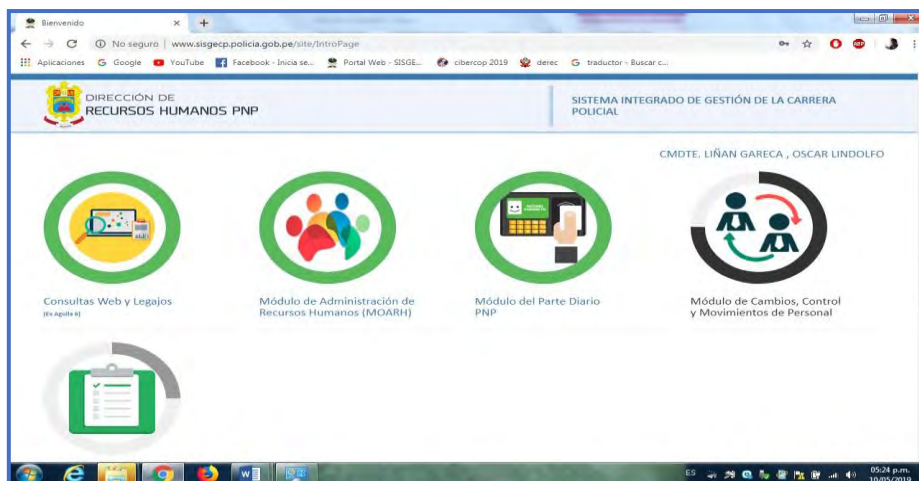


Figura 2 .- Módulo de Administración de Recursos Humanos (MOARH)

Fuente: Sistema Integrado de Gestión de la Carrera Policial-DIRREHUM

En el módulo informático de administración de recursos humanos (MOARH), se registra el denominado movimiento del personal de la Policía Nacional del Perú, respecto a las vacaciones, permisos, comisiones y licencias del personal PNP, solicitado en el desarrollo de su carrera policial.

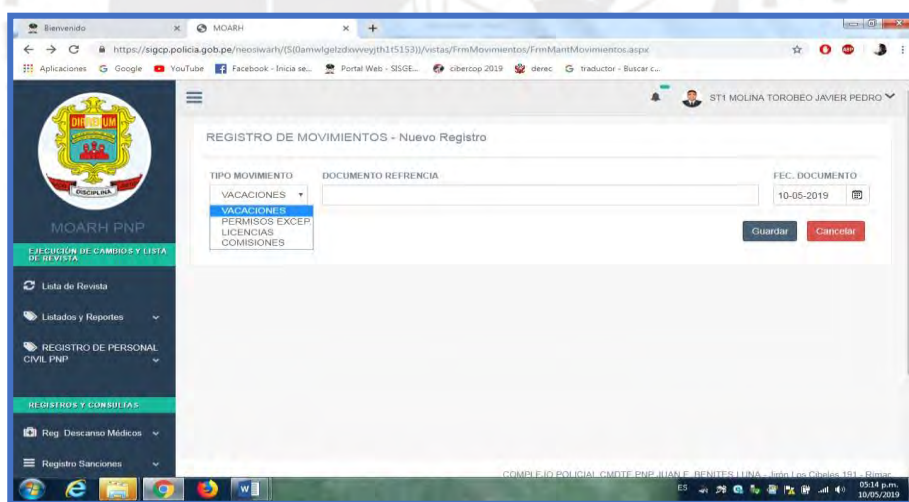


Figura 3 .- Registro de Movimientos (vacaciones, permisos, licencias, comisiones)

Fuente: Sistema Integrado de Gestión de la Carrera Policial-DIRREHUM

Descripción del tipo de beneficio laboral otorgado al personal de la PNP, concerniente a vacaciones, permisos, comisiones y licencias, en proceso de trámite, a solicitud del administrado; en que se precisan los días otorgados.

AGREGAR PERSONAL

DATOS PERSONALES: **30797816 SB S WONG ALEJOS JULIANA MILAGROS**
 Ha hecho Uso de :30 Días de VACACIONES

Nro.Papel: [AUTOGENERADO] Sig.Unidad: REGION POLICIAL LIMA/DIVPOL NORTE 2

Desc. Movimiento: LICENCIA POR FALLECIMIENTO PADRE Año: 2019

Fec.Salida: 08/11/2019 Dias: 05 Motivo: FALLECIMIENTO DE SU PADRE

Origen: 219740 - SCG REGPOL LIMA DIVPOL NORTE 05 ARIA B

Dirección: JR JOSE SANTOS CHOCANO 133 URB. 07

Teléfono: 993593233

OBSERVACION:

GUARDAR REGISTRO **Cerrar**

Figura 4 . - Registro de otorgamiento de días otorgado al personal PNP

Fuente: Sistema Integrado de Gestión de la Carrera Policial-DIRREHUM

Emisión del beneficio laboral de licencia por fallecimiento del personal de la PNP, en días, conforme al requerimiento efectuado.

POLICIA NACIONAL DEL PERU

ORDEN DE LICENCIAS NRO 189246 REGPOL LIMA/DIVEME-UNEME-ESTE 1 13/02/2019

Grado y Nombres: SS CERON CUCCHI, FRANCISCO EDGAR
 Unidad de Procedencia: SCG REGPOL LIMA DIVEME UNEME ESTE 1
 Unidad de Destino: Dep: ICA - Prov: CHINCHA - Dist: CHINCHA ALTA
 Tipo Movimiento: LICENCIAS Detalle Movimiento: LICENCIA POR FALLECIMIENTO PADRE
 Motivo: FALLECIMIENTO DE SU PADRE SEVERIANO CERON SONCCO (92)
 Cip: 30575032
 Dias: 06
 Fecha de Inicio: 13/02/2019 Correspondiente al Año: 2019
 Fecha de Terminó: 19/02/2019
 Detalle: EL (LA) EFECTIVO POLICIAL, TIENE AUTORIZACIÓN PARA HACER USO LICENCIA POR FALLECIMIENTO PADRE DEL AÑO 2019, APARTIR DE LA FECHA DE INICIO INDICADA EN LA PRESENTE PARELETA, HASTA LAS 08:00 HORAS DE LA FECHA DE TERMINO, DEBIENDO CONTROLARSE EN LA REGPOL LIMA/DIVEME-UNEME-ESTE 1

Imp: viernes, 17 de mayo de 2019 12:01:03 13/02/2019

Figura 5 . - Reporte de la orden de licencia por fallecimiento de familiar PNP

Fuente: Sistema Integrado de Gestión de la Carrera Policial-DIRREHUM

Finalmente, es otorgado la orden de licencia solicitada en días autorizados la inasistencia remunerada.

La obtención de la información materia del análisis precedente fue producto de la recolección de datos mediante la herramienta revisión documental aplicada al uso del sistema digital SIWARD-MOARH-DIRREHUM-PNP, que efectúan las Oficinas de Administración de las Unidades Policiales, para el otorgamiento de la orden de comisión de licencia por fallecimiento de familiar PNP.

1.3.2. Normatividad vigente para el otorgamiento de la licencia al personal PNP

¿Cuál es la normatividad vigente invocada para el otorgamiento al personal policial de la licencia por fallecimiento de familiar PNP?

La observancia normativa para el otorgamiento de la licencia por fallecimiento de familiar al personal de la Policía Nacional, es el Decreto Legislativo N°026 y su Reglamento D.S.N°005-90-PCM, cuyo alcance es para los trabajadores de la carrera administrativa, excluyendo a los integrantes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Por lo cual esta normativa para el otorgamiento de dicho bienestar laboras, resulta ilegal e ilegítimo.

El conocimiento del sustento legal aplicado en el otorgamiento del beneficio laboral de la orden de licencia por fallecimiento de familiar PNP, también fue producto de la recolección de datos mediante la herramienta revisión documental, aplicada al uso del sistema digital SIWARD-MOARH-DIRREHUM-PNP, practicadas por las Oficinas de Administración de las Unidades PNP.

1.3.3. Efectivos policiales beneficiados con el otorgamiento de la licencia

¿Cuántos efectivos policiales han sido beneficiados con el otorgamiento de la licencia por fallecimiento de familiar PNP?

El personal de la Policía Nacional en situación de actividad, que ha acreditado el luto por fallecimiento de un familiar, desde el año próximo pasado ha venido siendo beneficiado con el otorgamiento de licencia por fallecimiento de familiar, mediante el otorgamiento de la papeleta de licencia emitida digitalmente por el Sistema SIWARD-MOARH de la DIRREHUM PNP, por intermedio de las Oficinas de Administración de las Unidades Policiales a nivel nacional.

El contenido de la Tabla 1 revisado el reporte del mencionado Sistema de Control de Personal, en la Ciudad Capital, en el período señalado, se ha verificado la expedición de licencias por fallecimiento de familiar, mediante la aplicación de la herramienta metodológica de revisión documental.

Teniendo como resultado el siguiente detalle:

Tabla 1.- Reporte de otorgamiento de licencias por fallecimiento de familiar de la PNP

Categorías	Licencia
1. Oficiales Superiores	08
1. Oficiales Subalternos	06
2. Suboficiales PNP	08
3. Empleados Civiles	04
TOTAL:	26

Fuente: Elaboración propia

Se representa la expedición de licencias por fallecimiento de familiar PNP durante el periodo 2018-2019 por parte de las Oficinas de Administración de las Unidades Operativas y Administrativas de la PNP en la Ciudad Capital.

1.3.4. Procesos administrativos disciplinarios aperturados al personal de la PNP.

¿Existen procesos administrativos por el otorgamiento y uso al personal de la PNP de la licencia por fallecimiento de familiar?

Durante el período de estudio, no se ha obtenido aún, registros de inicio de procesos administrativos disciplinarios por la emisión y uso de licencia por fallecimiento de familiar de la PNP, expedidas por las Oficinas de Administración de las diferentes Unidades Policiales de la Ciudad Capital; en la que habiéndose invocado el Decreto Legislativo N°276 y Decreto Supremo N°090-PCM, que no le alcanza al personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, se habría vulnerado el principio constitucional de legalidad; por el solo hecho de ser emitidas. Lo cual necesariamente se hubiera generado procesos administrativos disciplinarios ante la Inspectoría General de la PNP.

Para ello se optó por la aplicación de la herramienta metodológica revisión documental del sistema informático público de la Inspectoría General de la PNP, a fin de conocer los procesos

administrativo disciplinarios que se hayan instaurado a los funcionarios y/o servidores responsables de la expedición de la licencia por fallecimiento de familiar de personal PNP

Tabla 2.- Verificación de procesos administrativos por otorgamiento ilegal de licencias

Categorías	Licencia	Procesos Administrativos
1. Oficiales Superiores	08	Por verificar
4. Oficiales Subalternos	06	Por verificar
5. Suboficiales PNP	08	Por verificar
6. Empleados Civiles	04	Por verificar
TOTAL:	26	

Fuente: Elaboración propia

Frente al otorgamiento de (26) licencias por el fallecimiento de familiar de personal de la PNP, existió la posibilidad de la instauración de procesos administrativos por su ilegalidad, en el Órgano de Control de la PNP

1.4. Marco institucional y normativo relacionado con el problema

1.4.1. Marco normativo

En la administración pública el Decreto Legislativo N°276 del 06 de marzo de 1984 prescribe la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones, en su artículo 1° contiene los principios, normas, derechos y deberes de los servidores de la Administración Pública; asimismo, en el literal e) del artículo 24° precisa también que dentro de los derechos le asiste el uso de licencias por causas justificadas o por motivos personales. Y conforme a lo explicitado en su Reglamento, es en el Decreto Supremo N°005-90-PCM del 18 de enero de 1990, que en su artículo 109° alude al otorgamiento de licencia a petición de parte, a la inasistencia al centro laboral; y en su artículo 110° señala en su literal a) con goce de remuneraciones por el fallecimiento de familiares directos, entre ellos padres, cónyuge, hijos o hermanos. Sin embargo, en los artículos 2° de ambas normas legales descritas, taxativamente

excluyen a la Policía Nacional del alcance de las mismas, siendo la institución policial integrante del Sector Interior del Poder Ejecutivo, por lo tanto, componente de la administración pública.

1.4.2. Marco institucional

Durante el desarrollo de la presente investigación no han sido identificadas ni la creación, ni menos la ejecución de actividades intra o extra institucional en la administración del potencial humano de la Policía Nacional, para que sean superadas las exigencias técnico jurídicas que constituye el problema público, al continuarse con el otorgamiento de licencias por fallecimiento de familiar PNP invocándose como sustento jurídico normas de la administración pública, inaplicables a la Policía Nacional, como son el **Decreto Legislativo N°276 del 06 de marzo de 1984** y el **Reglamento, es en el Decreto Supremo N°005-90-PCM del 18 de enero de 1990**

1.4.3. Políticas públicas generales

Las políticas nacionales se enmarcan en las políticas de Estado y responden a la identificación de problemas o necesidades que enfrenta la población que son priorizados en la agenda pública. Los ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales bajo su rectoría, las cuales aplican a todos los niveles de gobierno.

Así tenemos que el artículo N°4°, numeral 1, de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que el Poder Ejecutivo tiene la competencia exclusiva de “diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno”.

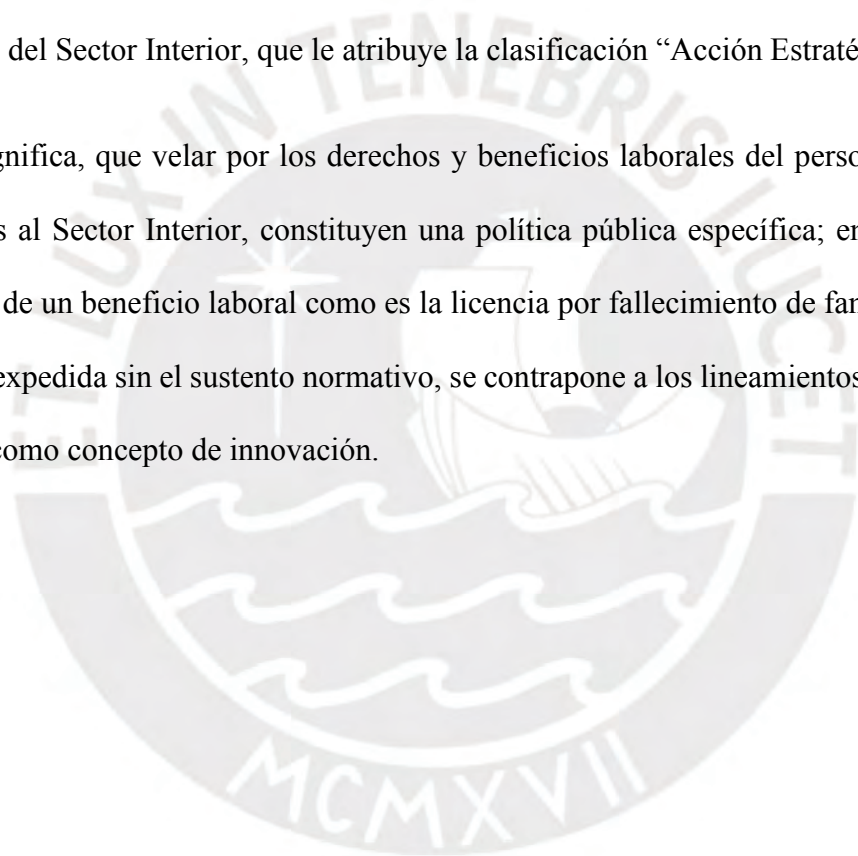
Para implementar las políticas nacionales, se cuentan con algunas herramientas que sistematizan los objetivos y lineamientos, como las 35 políticas de Estado del Acuerdo Nacional, para el caso de la PNP se encuentra en el primer objetivo de Democracia y Estado de Derecho, lineamiento, erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad

ciudadana; lo cual sus integrantes deben desarrollar sus actividades en cumplimiento de sus deberes, derechos y obligaciones, acorde al marco constitucional y legal.

1.4.4. Políticas públicas específicas

El nivel de bienestar del personal del Sector Interior, que implícitamente incluye a los efectivos de la Policía Nacional, constituye la variable estratégica N°14 del componente Gestión Estratégica Sectorial dentro del “Plan Estratégico Sectorial Multianual”(PESEM) 2016-2021. Así se desprende de la Tabla 2 de la denominada “Relación de Variables Estratégicas por Componentes del Sector Interior, que le atribuye la clasificación “Acción Estratégica”.

Esto significa, que velar por los derechos y beneficios laborales del personal de la PNP, pertenecientes al Sector Interior, constituyen una política pública específica; en tal sentido, el otorgamiento de un beneficio laboral como es la licencia por fallecimiento de familiar PNP, que viene siendo expedida sin el sustento normativo, se contrapone a los lineamientos de Estado; por lo que surge como concepto de innovación.



Capítulo II:

Causas del problema público

2.1. Marco teórico sobre las causas del problema público

El otorgamiento del bienestar laboral denominado licencia por fallecimiento de familiar directo (cónyuge, hijos, padres y hermanos), se circunscribe en la observancia debida de los principios administrativos de legalidad, de celeridad, en los derechos de bienestar laboral, en los deberes de asistencia laboral, así como la previsión de beneficios laborales.

Por ello, resulta necesario la revisión de las siguientes variables que conformarían las causas del problema, que son desarrolladas seguidamente:

2.1.1. Inobservancia del Principio de legalidad

El otorgamiento del beneficio de licencia por fallecimiento de familiar debe estar enmarcado en la legislación laboral positiva y su respectiva legislación; sólo así esto le concederá la legitimidad de los derechos laborales.

En su publicación efectuada por **Roger, D. (2019)** señala lo siguiente por el Principio de Legalidad:

Principio que rige todas las actuaciones de las Administraciones públicas sometiéndolas a la ley y al Derecho. Tiene una vinculación positiva, en el sentido de que la Administración puede hacer sólo lo que esté permitido por ley, y una vinculación negativa, en el sentido de que aquélla puede hacer todo lo que no esté prohibido por ley. El principio de legalidad se constituye como pieza fundamental del Derecho administrativo sancionador reservando a la ley la tipificación de las infracciones y sanciones que correspondan. (p.1)

Molina (2019), por el principio de legalidad señala en materia de aplicación del poder de policía por parte de la Administración:

Toda restricción y/o regulación del contenido esencial de un derecho fundamental cuyo ejercicio está sujeto al otorgamiento de licencia, autorización o permiso, debe encontrarse

contenida en una norma con rango de ley. Afirma, que el Principio de Legalidad en materia procedimental-administrativa: que los operadores del procedimiento administrativo deben ceñirse a la normatividad jurídica, respetando la jerarquía normativa correspondiente. (P.260)

Asimismo, **Guzmán (2014)** al referirse al Principio de Legalidad, indica de la siguiente forma:

El Principio de Legalidad es sin lugar a dudas el principio más importante del derecho administrativo puesto que establece que las autoridades administrativas y en general, todas las autoridades que componen el Estado deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que fueron conferidas dichas facultades. Lo cual implica, que la Administración se sujeta especialmente a la Ley, entendida como norma jurídica emitida por quienes representan a la sociedad en su conjunto, vale decir, el Parlamento. (p.1)

2.1.2. Falta de reglamentación del beneficio

La ejecución del beneficio laboral de otorgamiento de licencia por fallecimiento de familiar debe tener previsto una reglamentación que permita contarse con los lineamientos de cómo debe solicitarse, tramitarse, otorgarse y así gozar del derecho.

De no contarse con una reglamentación no permitiría su implementación para que el servidor de la administración pública, puede contar con la autorización de la ausencia laboral remunerada, para atender el luto familiar.

Al respecto, **Piaggio (2015)** en el análisis de un fallo del Tribunal, sobre el control constitucional, ha referido:

La Corte Suprema de Justicia de la Nación sigue dando saludablemente pasos firmes e innovadores en materia de control de constitucionalidad, invalidando ---en este caso--- una previsión legal que quizás no era intrínseca e inicialmente ilegítima, pero que fue tornándose contraria al texto y al espíritu de la Carta Magna por circunstancias

sobrevinientes. En este caso, la falta de reglamentación, durante un tiempo más que prudencial, del precepto en cuestión derivó en su completa inoperatividad y en la imposibilidad concreta de ejercer el derecho que ahí la ley le reconocía a los trabajadores que habían hecho aportes voluntarios al Régimen de Capitalización Individual. (p.5)

Además, para **Chesini (2009)** en cuanto a la reglamentación de las normas legales indica que:

Frente a las leyes sin reglamentación, lo que torna inviable su aplicación, los ciudadanos son habitantes de una zona gris en la que, con la norma en la mano, no encuentran, sin embargo, su amparo. Víctimas de esa desidia burocrática, la producción de leyes se transforma en una acción sin sentido si su punto de aplicación no es, como debe ser, una reacción rápida y eficiente que ensamble los tiempos legislativos con la necesidad de los vecinos. (p.1)

IDIBE (2016) en cuanto al Principio de Legalidad y referente a la falta de reglamentación de una norma ha señalado:

En definitiva, como se ha dicho anteriormente, únicamente cabe apreciar una ilegalidad omisiva controlable jurisdiccionalmente, cuando, siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación expresamente establecida por la Ley que se trata de desarrollar o ejecutar, o cuando el silencio del Reglamento determine la creación implícita de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico. Aunque, en ocasiones, para la omisión reglamentaria relativa, el restablecimiento de la supremacía de la Constitución o de la Ley, pueda consistir en negar simplemente eficacia jurídica al efecto derivado de dicho silencio del reglamento contrario al ordenamiento jurídico. (p.1)

2.1.3. Inobservancia del Principio de celeridad

El otorgamiento de los beneficios laborales como la licencia por fallecimiento de familiar, corresponde sea a partir del peticionamiento por parte del administrado, cuando la causal se haya producido; es decir cuando exista el deceso cierto por parte del pariente del trabajador, para el cual la norma contempla. Y contrario a ello, cuando entre la petición y el otorgamiento para el uso del beneficio, se produce la dilación, se estaría inobservando el principio de celeridad en los procesos en la relación laboral. Lo cual vendría produciéndose en la institución policial, por lo que constituiría una causal del problema público.

En su publicación **Roger, D. (2019)** efectuada señala lo siguiente por el Principio de celeridad: “está representado por las normas que impiden la prolongación de los plazos y eliminan trámites procesales superfluos y onerosos. Así, la perentoriedad de los plazos legales o judiciales” (p.1).

En su tesis magistral **Quintero (2015)**, concluye respecto al principio de celeridad lo siguiente:

Sin embargo, también concluimos que es innegable el destacado papel que tiene el principio de celeridad en las actuaciones administrativas, no en vano ha sido expresado en el texto constitucional (artículo 209 de la Constitución Política) como uno de los principios rectores de la administración pública. Considerando la preponderancia de los bienes jurídicos que persigue la administración pública, los cuales no tienen otro fin que la consecución ágil y eficaz del interés general; en particular, el principio de celeridad constituye una obligación ineludible a cargo de las autoridades públicas. Máxime, en los procesos de Cobro Coactivo en los que la necesidad en la obtención de los recursos públicos hace indispensable una actuación proactiva, ágil, eficiente y diligente de la administración. Así también concluimos que la celeridad se manifiesta desde dos perspectivas, como principio rector de la actividad administrativa, independientemente de la naturaleza de los actos que se profieren este principio debe ser observado por la

administración en todos los procesos que despliega; pero también, como garantía del debido proceso. (p.14)

Gutiérrez (2019) para Academia.edu, expone los Principios del Derecho Procesal Laboral de Colombia y señala lo siguiente:

Principio de Celeridad, es una consecuencia del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, se busca precisamente la celeridad de los juicios del trabajo, por razón de su naturaleza y con el fin de obtener una decisión pronta. En desarrollo de este principio la Ley 22 de 1980 en su artículo 8°. Impuso la prohibición de suspender por más de una vez una cualquiera de las audiencias, pero en la práctica no se cumple esta norma, ya que una audiencia en ocasiones es suspendida en varias oportunidades sin una justificación, conllevando esta situación la duración de un proceso laboral hasta por más de 3 o 4 años en su trámite. (p.7)

2.1.4. Inasistencia laboral injustificada

La inasistencia laboral sin justificación podría generarse ante un proceso laboral instaurado, debido a que el administrado policial invoque ante su ausencia al centro laboral, el encontrarse haciendo uso de una licencia por fallecimiento de familiar; otorgado sin que dicho beneficio cuente con un sustento legal debido. Por lo que ello constituiría una de las causas del problema público.

En el **Diario Oficial El Peruano (2017)**, se hace un comentario al referirse a la falta laboral señala lo siguiente:

Para la configuración de la falta laboral por inasistencia injustificada se requiere que el trabajador haya tenido el ánimo de infringir dicha disposición, por lo que, si existiera una justificación razonable para la inasistencia, no existirá una falta laboral. Así lo estableció la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia mediante la sentencia correspondiente a la Casación Laboral N° 14714-2015 Ica,

por la cual se declaró infundado dicho recurso interpuesto en el marco de un proceso de reposición por despido fraudulento

Fundamento

En el caso materia del citado expediente el supremo tribunal acoge la posición doctrinaria del jurista español Manuel Alonso García, quien sostiene que la justificación impide desde todo punto de vista conceptuar las faltas de asistencia o puntualidad como causa de despido.

García considera que por justificación habrá que entender la existencia de hechos independientes de la voluntad del trabajador, y de los cuales no sea, en manera alguna, culpable, que le impidan asistir al trabajo o hacerlo de manera puntual.

En ese orden de ideas, el supremo tribunal advierte que en el presente caso la empresa demandada no ha acreditado la razón por la cual el trabajador laboró en su día de descanso (21/2/2014) ni demostró que dicho día fue retribuido de acuerdo con las disposiciones legales respecto a labores en día de descanso.

En cambio, añade el colegiado, el trabajador demandante sí ha demostrado que el trabajo realizado en su día de descanso correspondió a labores que debió desarrollar en el día de labores siguiente a su descanso (22/2/2014), justificando con ello la inasistencia en ese día. (p.1)

El término ausentismo es aceptado por la **Real Academia Española (2019)** en su diccionario como sinónimo de absentismo, el concepto alude: “a la inasistencia de una persona al sitio donde debe cumplir una obligación o desarrollar una función” (p.1).

Perez y Merino (2016) para la definición de inasistencia laboral señala:

Ausentismos aparece en diferentes contextos. En el terreno laboral, la idea hace referencia al incumplimiento de la obligación de un trabajador de asistir al lugar donde desarrolla sus tareas habituales. El ausentismo laboral, en otras palabras, implica que el trabajador no acude a su trabajo. Puede decirse que el ausentismo laboral representa una violación de las

obligaciones establecidas en el contrato de trabajo. Para una empresa, que un empleado no vaya a trabajar genera un inconveniente organizativo y además puede provocar un gasto adicional. (p.1)

2.1.5. Beneficios laborales previsionales ilegítimos

Los trabajadores de la administración pública al término de la carrera administrativa por haber cumplido su tiempo de servicios o por causal a priori que le genere incapacidad psicosomática o fallecimiento, gozan estos y/o sus deudos, del beneficio laboral como es el derecho previsional, el cual es otorgado cuando la causal se encuentra debidamente normado.

Y siendo el caso que el funcionario o servidor de la administración pública que obtenga el beneficio laboral de licencia por fallecimiento de familiar directo (cónyuge, hijos, padres y hermanos), le permitirá ausentarse del centro laboral con remuneración para atender el luto familiar; asimismo, durante esa ausencia quedarán salvadas otros derechos como los previsionales de pensión de sobrevivientes a favor de sus deudos en caso de fallecimiento, o de discapacidad a su favor; esto cuando se produzca enfermedad, accidente, lesiones o fallecimiento, encontrándose haciendo uso de la licencia..

La Sentencia del Tribunal Constitucional en el Proceso N° 02599-2005-PA/TC, define a la pensión de la siguiente manera:

Dentro de la presente resolución se tiende a señalar la configuración legal del derecho a la pensión "es el legislador ordinario, dentro del marco de sus competencias, el encargado de regular, conforme al conjunto de valores y principios que encierra la Constitución, los requisitos para el libre acceso a un régimen previsional y para la obtención del derecho a la pensión dentro del marco de la seguridad social.

Señala además que es el legislador quien delimita dentro de sus funciones constitucionales y en apreciación al Art.10 de la Constitución y al artículo 11 de la

Constitución es por esto que el tribunal acoge esta configuración legal en rigor de estos dispositivos constitucionales.

Es por eso que, si el Estado reconoce un derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise al ley y todo esto en consideración para la elevación de su calidad de vida, el legislador por medio de estos principios debe de considerar primero a la persona – en consideración del Artículo 1 de la Constitución – ya que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Asimismo, dice: teniendo en consideración que el sistema previsional se sustenta en la libertad y la responsabilidad individual, siendo sus características principales: libertad de elección, la participación activa del trabajador, la transparencia en la información, la libre competencia y la fiscalización. Es por esto que el legislador tiene que aplicar no solo los principios que señala la constitución y la ley; sino que también debe de aplicar la fiscalización para una justa equiparación del acceso al derecho provisional. (p.1)

Además, **Pérez y Merino (2016)** refiriéndose al sistema previsional lo define de siguiente manera:

Se conoce como sistema previsional a la estructura estatal que busca brindar amparo a las personas que, por diversos motivos, no están en condiciones de ganarse el sustento a través del trabajo.

Lo que hace el sistema previsional es aportar recursos mediante jubilaciones o pensiones. De esta forma, el sujeto que recibe la jubilación o la pensión cuenta con dinero para satisfacer sus necesidades básicas.

El sistema previsional, de este modo, entrega dinero a las personas que, por cuestiones de edad, ya no pueden trabajar y, por lo tanto, se encuentran jubiladas. También paga una suma periódica a los sujetos que, por una discapacidad, no están en condiciones de integrarse al mercado laboral y a los viudos o viudas de una persona que haya trabajado o percibido una jubilación hasta el momento de fallecer.

En teoría, el sistema previsional puede solventarse por sí mismo. Los individuos laboralmente activos aportan parte de sus ingresos al sistema para que los jubilados y los pensionados reciban sus haberes. En el futuro, el mismo trabajador que realizaba dichos aportes, percibirá dinero, aunque ya no trabaje.

Cabe destacar que el sistema previsional puede contar, si la ley lo permite, con la participación de entidades privadas. En estos casos, el trabajador activo realiza un aporte a un fondo administrado por una empresa, que concretas inversiones para obtener eventuales ganancias. Al momento de la jubilación, la persona empieza a cobrar según el monto reunido en su cuenta. (p.1)

En el portal de la **Superintendencia de Banca y Seguros y AFP (2019)** se ha explicado el derecho previsional de la siguiente forma:

Pensión de Sobrevivencia., como afiliado al sistema privado de pensiones (SPP), a tu fallecimiento, tus sobrevivientes tienen derecho a recibir una pensión; a esta se le denomina pensión de sobrevivencia y se otorga únicamente a quienes se acrediten como beneficiarios conforme a las exigencias previstas en las normas del SPP. Por ello, es importante que conozcas, antes de que se produzca tu fallecimiento, las condiciones que deben reunir tus sobrevivientes, así como los documentos que deben presentar para acreditar su condición de beneficiarios, a fin de que todos los que tengan derecho al beneficio puedan iniciar el respectivo trámite ante tu AFP. (p.1)

2.2. Análisis causal del problema

2.2.1. Inobservancia del principio de legalidad

Dentro de la legislación interna que regula la administración pública, se contempla el Decreto Legislativo N°276 del 06 de marzo de 1984 que prescribe la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones, en su artículo 1° contiene los principios, normas, derechos y deberes de los servidores de la Administración Pública; asimismo, en el literal e) del artículo 24° precisa también que dentro de los derechos le asiste el uso de licencias por causas justificadas o

por motivos personales, conforme a explicitado en el reglamento de la mencionada norma legal. Así tenemos que el Decreto Supremo N°005-90-PCM del 18 de enero de 1990, en su artículo 109° alude al otorgamiento de licencia a petición de parte, a la inasistencia al centro laboral; y en su artículo 110° señala en su literal a) con goce de remuneraciones por el fallecimiento de familiares directos, entre ellos padres, cónyuge, hijos o hermanos. Sin embargo, en los artículos 2° de ambas normas legales descritas, taxativamente excluyen a la Policía Nacional del alcance de las mismas, siendo la institución policial integrante del Sector Interior del Poder Ejecutivo, por lo tanto, componente de la administración pública.

Existiendo esta situación normativa desde las fechas antes descritas, la Oficinas de Administración de las Unidades Policiales, tanto en Lima Metropolitana como a nivel nacional, han venido emitiendo físicamente y haciendo uso del sistema informático SIWARD-MOHARD construido e implementado por la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional, las denominadas papeletas de licencias por fallecimiento de familiar PNP; invocando para ello el Decreto Legislativo N°276 del 06 de marzo de 1984 y el Decreto Supremo N°005-90-PCM del 18 de enero de 1990, sin tener en cuenta que el personal de la PNP se encuentra excluido de dicha normativa.

Con lo cual se hace evidente la vulneración del Principio de Legalidad en dichos actos administrativos; resultando ser este problema público de concesión de beneficios laborales para el personal de funcionarios y servidores policiales, de pleno conocimiento de las Unidades Administrativas PNP, donde prestan servicio los administrados, cuando se haya producido el deceso de un familiar, como es el caso de la cónyuge o concubina, padres, hijos y hermanos.

Entendiendo que la administración del potencial humano es efectuado a través del SIWARD-MOHARD de la DIRREHUM, encargada de descentralizar en las Unidades Policiales el otorgamiento de permisos, vacaciones y licencias; entonces es implícito también que todos los Jefes de las Unidades Policiales tienen pleno conocimiento por su formación profesional técnico

jurídica, que la administración de personal debe estar ceñida al Principio de Legalidad, al emitirse sistemáticamente el permiso al personal PNP por fallecimiento de un familiar. Sin embargo, pese a ello acepta disciplinariamente se continúe emitiendo al administrado policial que tiene a su cargo, este tipo de beneficios laborales.

2.2.2. Inobservancia del principio de celeridad

Por el principio de celeridad doctrinariamente se hace alusión a la agilidad en la gestión de la administración pública, es decir con prontitud y rapidez, evitando formalismos. De ahí que en el artículo IV. Principios del Procedimiento Administrativo del Texto Único Ordenado de la Ley N°27444 del 22 de enero del 2019 -Ley del Procedimiento Administrativo General se desarrolla lo siguiente: “(...) Principio de celeridad.- Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento (...)”

En ese orden de ideas el otorgamiento de un beneficio laboral como es la licencia con goce de haberes por una causal sensible a favor de los derechos laborales del trabajador policial, como es el caso del fallecimiento de un familiar directo, debe ser pronta y a partir de su requerimiento; para que así el beneficiado durante el descanso remunerado por luto, pueda atender los temas funerarios del familiar fallecido, sin que tenga que requerir de mayores trámites engorrosos.

Actualmente el personal policial que se encuentre en la necesidad de requerir la licencia por fallecimiento de familiar PNP, debe iniciar trámites documentados en la Unidad Policial donde viene prestando servicios, esto mediante una solicitud escrita aún, acreditando la causal para el otorgamiento del beneficio, cuando podría ser tan sólo digital.

En el caso de Lima Metropolitana las Oficinas de Administración encargadas de emitir las denominadas papeletas de licencia, se encuentra situadas en las instalaciones de las Direcciones Policiales, con la facilidad de alcance; mientras que el personal del interior de provincias, por lo alejado de las Unidades PNP donde laboran (rural), su trámite es lato.

Esta causal del problema es inevitable también que los mandos superiores de todas las Unidades Policiales, sean también actores inmediatos que hayan advertido la falta de agilidad en la expedición de la papeleta de permiso por fallecimiento de familiar PNP, especialmente cuando éstos requerimientos que hagan los administrados, sean de aquellos que laboran alejados de las Oficinas de Administración (únicas encargadas de emitir las); por cuanto en todos los casos, el inicio del trámite de solicitud, aún no es digital, sino mecanizado mediante solicitud de , los beneficiados a través de las Subunidades Policiales donde prestan servicios, que con los requisitos exigidos, debe de contar con la autorización de las instancias administrativas; y por constituir situaciones del servicio y a fin de ser canalizarlas a las respectivas Oficinas de Administración, en cumplimiento del artículo 25° (obligatoriedad del conducto regular) de la Ley N°30714-Ley del Régimen Disciplinario de la PNP; necesariamente deben cursarse los requerimientos por las instancias institucionales del laboral policial; que en muchos de los casos, la expedición del documento requerido se produce en pleno uso del beneficio laboral por el hecho sucedido (fallecimiento), para atender las gestiones funerarias, velatorio y exequias; e incluso cuando ya estas hayan sido culminadas.

2.2.3. Falta de reglamento del beneficio

La concesión de licencia por fallecimiento de familiar directo como cónyuge, hijos, padres y hermanos, en la normativa nacional vigente se encuentra contemplada en los artículos 110° literal a) y 112° del Decreto Supremo N°005-90-PCM – Reglamento del Decreto Legislativo N°276, siendo en este último donde señala el período de otorgamiento de dicho beneficio laboral

que oscila entre 5 y 8 días, teniendo en cuenta la zona geográfica donde se produzca el deceso, respecto al lugar del centro laboral del servidor.

Para el otorgamiento de similar beneficio al personal policial, también se ha tenido en cuenta los alcances de dicho Reglamento, en cuanto al período. Sin embargo, por la asignación del cargo de los efectivos PNP que laboran en lugares muy alejados en el interior del país, distantes a las Oficinas de Administración Policiales, donde son expedidas las papeletas de licencias; la expedición del documento que concede el beneficio, se materializa incluso en pleno uso del período autorizado para la ausencia laboral.

Existiendo la especial situación laboral del personal de la PNP como se ha descrito anteriormente, la expedición de la papeleta de licencia por fallecimiento de familiar policial, es emitido a través del sistema digital SIWARD-MOHAR de la Dirección de Personal de la PNP, haciendo uso los criterios normativos del artículo 112° del Decreto Supremo N°005-90-PCM que señala como período entre 5 y 8 días. Pero debe tenerse en cuenta que este Reglamento no es aplicable a la Policía Nacional.

Por lo tanto, este acto administrativo de otorgamiento de licencia por fallecimiento de personal PNP, demuestra la falta de un Reglamento acorde a la situación laboral y condiciones de asignación de cargo de los servidores policiales, en la que se establezca pautas uniformes de otorgamiento digital de la papeleta de licencia, al momento del inicio de la ausencia laboral y períodos de otorgamiento, acorde al desplazamiento a efectuar.

En cuanto a los aspectos sobre los plazos del tiempo que va a durar la licencia por fallecimiento de familiar PNP, que requieran los administrados policiales y soliciten su otorgamiento por el SIWARD-MOARH-DIRREHUM-PNP; aún continúan con los plazos, invocando normas laborales de la administración pública, inaplicables para la Policía Nacional; que ineludiblemente podrían ser desconocidos por los Oficiales Superiores PNP Jefes de las

Unidades Policiales a nivel nacional, de los centros laborales donde prestan servicios; por lo tanto, los actores policiales necesarios e inmediatos que conocen de esta causa del problema público, resultan ser los Jefes de los administrados a los que se alude. Y la mejor evidencia de esto, es el acatamiento de la concesión del beneficio laboral (respecto a los plazos) que otorga la Oficina de Administración de la PNP, a sabiendas que el reglamento de los períodos de uso de la aludida licencia, deviene de un acto ilegal.

2.2.4. Beneficios laborales previsionales ilegítimos

Los derechos previsionales que ponen en salvaguarda los riesgos pensionarios, no son ajenos al personal de la PNP cuando surja enfermedades, accidentes y fallecimiento, entre otros, cuando se encuentren cumpliendo el servicio en situación de actividad.

Tampoco lo son cuando en esa circunstancia deban hacer uso del beneficio laboral de licencia por fallecimiento de familiar directo (cónyuge, hijos, padres y hermanos) durante la situación de actividad en la cual se encuentren. Al habersele otorgado autorización para no asistir al centro laboral y encontrándose en ese período, contraiga una enfermedad o sufra un accidente que le genere una incapacidad funcional que le imposibilite continuar en el servicio activo y deba pasar a la situación de retiro; o su fallecimiento.

De producirse esos probables casos generarían una pensión por incapacidad psicosomática para el servidor, quedando en calidad de pensionista de la PNP, o en caso de su fallecimiento, una pensión de sobreviviente a favor de sus deudos legalmente acreditados (viudez, orfandad).

Sin embargo, existiendo el otorgamiento de una licencia con goce de haberes por fallecimiento de un familiar PNP sin que haya sido otorgado legalmente, porque ha quedado demostrado legalmente que no existe el respaldo normativo; no podría dar lugar a invocar los derechos previsionales como de pensión por las causales señaladas anteriormente, si estando haciendo uso de las mismas el administrado adquiriera una enfermedad, se accidente, lesiones o

fallezca. De tal forma que invocar tales derechos, correrían el riesgo de ser declarados ilegítimos. Por lo que surge la necesidad de legitimar también el otorgamiento del beneficio laboral de licencia por fallecimiento, contando la aplicación normativa en vigencia que alcance a los servidores policiales.

Para este extremo, cuando en uso del beneficio laboral de licencia por fallecimiento de familiar de personal PNP, invocándose para ello normas inaplicables a la PNP; circunstancialmente acontezca enfermedad, accidente, invalidez, que genere incapacidad psicosomática o fallecimiento del funcionario o servidor policial; la entidad encargada de prever los derechos previsionales que cause el usuario del beneficio laboral (Licencia por fallecimiento de familiar PNP), en dichas condiciones laborales, es la División de Pensiones de la PNP a partir de la Resolución de la División de Altas y Bajas de la Dirección de Recursos Humanos de la PNP. Lo que queda evidenciada la generación de un derecho previsional, que surge de un acto administrativo ilegal.

2.2.5. Inasistencia laboral injustificada

Doctrinariamente la licencia constituye un beneficio laboral mediante el cual el empleador concede autorización al servidor de la administración pública para ausentarse del centro laboral, por razones debidamente justificadas. De las cuales no puede exceptuarse el personal de la Policía Nacional.

Entendiendo que la licencia con goce de remuneraciones que le asiste como beneficio laboral a los servidores policiales, viene siendo otorgado por el fallecimiento de familiar directo (cónyuge, hijo, padres y hermanos), lo cual le genera el derecho de no asistir a la Unidad Policial entre 5 y 8 días.

Existiendo el otorgamiento de dicha licencia al servidor PNP, consignándose para ello una normativa inaplicable para la Policía Nacional (Decreto Legislativo N°276 del 06 de marzo de

1984 y el Decreto Supremo N°005-90-PCM del 18 de enero de 1990), la inasistencia laboral resulta injustificada por no constituir un derecho legítimo, al no estar amparada en norma legal vigente.

Entonces, los efectos de este beneficio laboral otorgado podrían ser cuestionado tanto en un proceso administrativo disciplinario, para el servidor policial, así como para quienes lo han otorgado. Además, ante un proceso judicial de naturaleza laboral constituiría argumentos probatorios cuestionables para pretender probar una inasistencia al centro de trabajo, con la expedición de una papeleta de licencia por fallecimiento de familiar directo, sin que cuente con el respaldo de norma vigente aplicable.

Y efectivamente, en este extremo como actores que hayan advertido la presente causa del problema público, se encuentran una vez más los propios Oficiales Superiores PNP Jefes de las Unidades Policiales, donde prestan servicios los administrados que han requerido la licencia por fallecimiento de familiar PNP, porque es sabido implícitamente que la ausencia laboral sin suspensión de goce de haberes al centro de trabajo, si bien es cierto, es debido a un beneficio laboral por un aspecto humanitario; también lo saben, que fue concedido por el SIWARD-MOARH-DIRREHUM-PNP con un sustento inaplicable para la Policía Nacional.

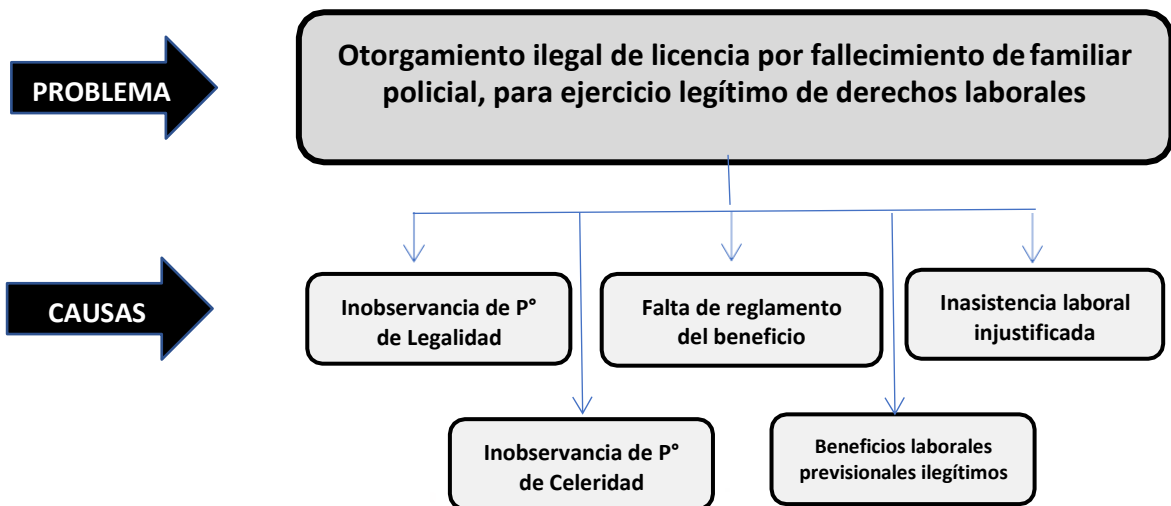
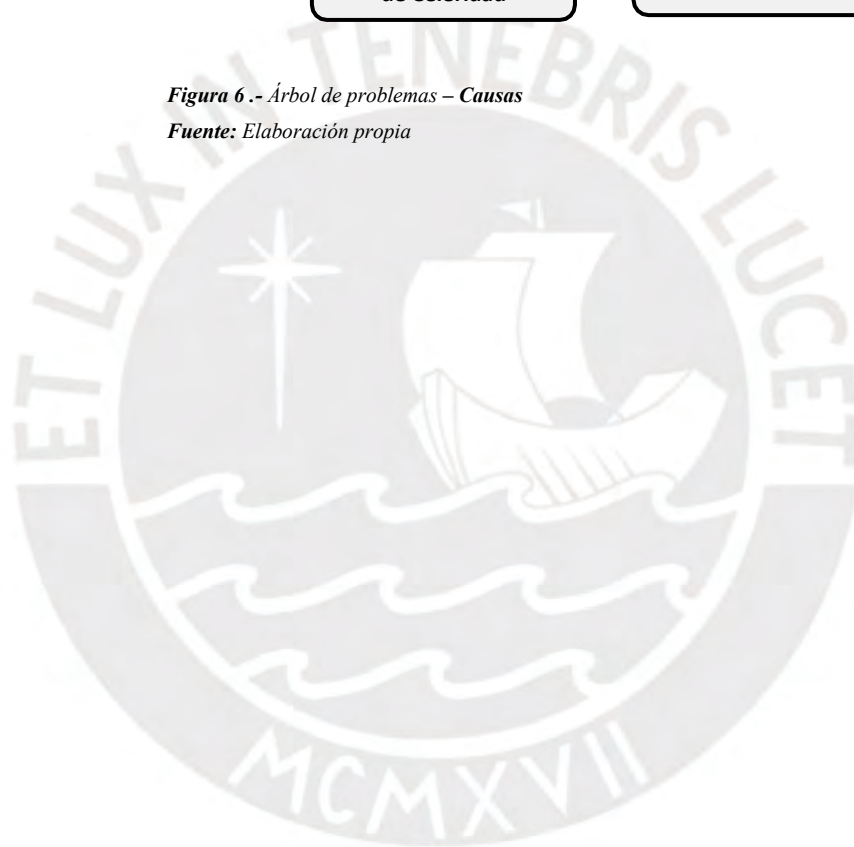


Figura 6.- Árbol de problemas – Causas

Fuente: Elaboración propia



Capítulo III:

Diseño del prototipo

Habiéndose signado el problema y evaluadas las causas que han sido materia de verificación teórica y mostrada la evidencia de la existencia de cada una de ellas, el desafío de innovación, es el paso siguiente a desarrollar.

El desafío surge necesario luego de ser verificadas las causas del problema, con su respectivo sustento doctrinario y teórico existente en el otorgamiento de bienestar laboral de licencia por el fallecimiento de familiar del personal de la PNP.

Ante estos retos se ha buscado la oportunidad de plantear algo nuevo que transforme el propio problema, de tal forma que pueda ser difundido, aceptado, aplicado y genere soluciones.

Por lo que debe precisarse que el beneficio laboral de licencia por el fallecimiento de un familiar que se le viene concediendo al personal de la PNP, actualmente no cuenta con la legalidad que tanto el requerimiento, emisión y uso, requiere para ser legítimo con el riesgo que cuando se encuentre ausente del centro laboral por el otorgamiento del beneficio y sufra una lesión corporal o fallezca, deba solicitar o sus deudos, respectivamente, el derecho previsional.

Beneficio laboral de ausencia al centro de trabajo sin descuento remunerativo, por la causal indicada, que viene siendo sustentado en el Decreto Legislativo N°276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa del Sector Público y su Reglamento el Decreto Supremo N°005-90-PCM, que taxativamente excluye a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional para el otorgamiento de beneficios laborales.

Por lo que se ha procedido a la evaluación de las causas en la Tabla 3 y se ha reformulado el problema, para seguidamente confeccionarse el necesario desafío de innovación; pero teniéndose en cuenta también las dimensiones de impacto del problema, la modificación del procedimiento y finalmente la observancia de la normativa en vigencia para su aplicación.

3.1. Desafío de innovación

Luego de practicar la evaluación de las causas del problema, es necesario realizar una jerarquización de estas, valorándolas previamente cada una ellas a partir de las dimensiones de estudio que se señalan en la Tabla 3:

- 1) El nivel del impacto de la situación problema (Dimensión 1)
- 2) La posibilidad de modificación del procedimiento a implementarse (Dimensión 2)
- 3) Intervención se encuentre dentro del marco normativo institucional (Dimensión 3)

Teniendo en cuenta a las siguientes causas que ha permitido advertir el problema que generan la innovación:

- 1) Inobservancia del Principio de legalidad (Causa a)
- 2) Falta de reglamentación del beneficio (Causa b)
- 3) Inobservancia del Principio de celeridad (Causa c)
- 4) Inasistencia laboral injustificada (Causa d)
- 5) Beneficios laborales previsionales ilegítimos (Causa e)

Tabla 3.- Matriz de valoración de causas

CAUSAS DIMENSIONES	CAUSA (a) Inobservancia del Principio de Legalidad	CAUSA (b) Falta de reglamentación del beneficio	CAUSA (c) Inobservancia del Principio de Celeridad	CAUSA (d) Inasistencia laboral injustificada	CAUSA (e) Beneficios laborales previsionales ilegítimos
DIMENSION (1) Nivel de impacto del problema	2	2	1	2	2
DIMENSION (2) Posibilidad de modificación del procedimiento	2	1	1	1	1
DIMENSION (3) Observancia del marco normativo institucional	2	1	1	1	1
TOTAL	6	4	3	4	4

VALORACIÓN		
i) Alto impacto = 2	ii) Regular impacto = 1	iii) Bajo impacto = 0

Fuente: Elaboración propia

Es que se ha jerarquizado, priorizándose a la Causa (a), la inobservancia del Principio de Legalidad variable “a”, redactándose así entonces el problema reformulado en los siguientes términos:

El problema reformulado, será:

“EL OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA POR FALLECIMIENTO DE UN FAMILIAR AL PERSONAL DE LA PNP, NO CUENTA CON LA LEGITIMIDAD PARA INVOCAR DERECHOS LABORALES (PREVISIONALES), EN LA MEDIDA QUE NO SE SUSTENTA EN NORMA LEGAL DEBIDA”

Por lo que se ha generado el siguiente desafío de innovación, teniendo en cuenta el usuario, la necesidad de implementarlo y las consecuencias que se espera de éste. Siendo así el Desafío de innovación, para el presente proyecto:

“¿CUAL SERÍA LA NORMATIVA POSITIVA EN QUE DEBERIA SUSTENTARSE EL OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA POR FALLECIMIENTO DE FAMILIAR AL PERSONAL DE LA PNP, A FIN QUE LOS DERECHOS LABORALES PREVISIONALES SEAN LEGÍTIMOS?”

3.2. Experiencias de intervención pública para enfrentar el desafío de innovación

3.2.1. Nacionales

El otorgamiento del beneficio de vacaciones, permisos y licencias al personal superior y personal subalterno de la Marina de Guerra del Perú.

Como antecedentes del beneficio de licencias del personal se tiene en nuestro medio, que el personal de Técnicos Supervisores, Técnicos y Oficiales de Mar de la Marina de Guerra del Perú, gozan excepcionalmente de un beneficio laboral para que no concurran al centro laboral. Y este tiene por objeto, la inasistencia al centro laboral sin descuento en los casos de fallecimiento del cónyuge, padres, hijos y hermanos, hasta por cinco (05) días, que podrá extenderse hasta por tres (03) días más, en caso de deba efectuar desplazamientos fuera del área geográfica de

residencia. Tal como se ha prescrito en el inciso (1) del literal **a.** asuntos excepcionales de los artículos 511° (definición) y 512° (causales), del Reglamento de Vacaciones, Permisos y Licencias del Personal Superior y de Oficiales de Mar de la Marina de Guerra del Perú.

Esta experiencia que tiene como componentes, un procedimiento de acreditación previo del vínculo de familiaridad con el administrado, es realizable para ser aplicado en la administración del potencial humano de la PNP, en vista que la normativa observada por dicha Fuerza Armada, se encuentra en vigencia y notificada a sus efectivos; lo cual al ser peticionada y otorgada le generaría derechos legítimos amparados en norma vigente.

3.2.2. Internacionales

Vigencia del régimen de vacaciones, permisos y licencias del personal del Cuerpo Nacional de Policía de España.

El cual fue promulgado el 14 de mayo del 2014 por el Director General de la Policía, mediante la Circular N°001, constituyéndose como uno de los antecedentes laborales relacionado a las vacaciones, permisos, licencias y otras medidas de conciliación de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía.

De cuyo contenido se aprecia como objetivos en su artículo 2. Permisos, desarrolla en el literal a) del numeral 2.1., el cual refiere a permisos autorizados por causas justificadas al fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar, dentro del primer grado de consanguinidad o afinidad. Para lo cual se le otorga tres (03) días hábiles cuando el caso excepcional se produzca en la misma localidad y de cinco (05) días hábiles, cuando esto se produzca en distinta localidad.

Dicha experiencia de otras latitudes tiene como componentes, también un protocolo de demostración del vínculo familiar de dad con el administrado, es realizable para ser aplicado en la administración del potencial humano de la PNP, en vista que la normativa observada por dicha Fuerza Armada, se encuentra en vigencia y notificada a sus efectivos; lo cual al ser peticionada

y otorgada le generaría derechos legítimos, como los previsionales en caso de suscitarse una lesión corporal o deceso, estando en ese período laboral, por estar amparados en norma vigente.

Aplicación de la Ley del Estatuto de los Trabajadores en España, sobre el descanso semanal, fiestas y permisos (BOE-A-2015-11430), generado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social

La cual se encuentra en vigencia a partir de la dación del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, aprobado así en su artículo único, lo cual constituye uno de los antecedentes laborales en esa latitud.

El artículo 37º hace referencia al descanso semanal, fiestas y permisos de los trabajadores en España, en cuyo texto (literal b. del numeral 3) le autoriza a ausentarse de su centro laboral con derecho a remuneración - lo que en nuestro medio se conoce como licencia-, hasta por dos (02) días en el caso de fallecimiento, accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que precise reposo domiciliario, de parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad. E incluso cuando con tal motivo el trabajador necesite hacer un desplazamiento al efecto, el plazo será de cuatro (04) días. Beneficio laboral que será previo aviso y justificación. Constituyéndose así los objetivos de esta normativa, a favor del trabajador español.

Este beneficio laboral que se ha observado en la búsqueda de beneficios de antecedentes laborales internacionales, en el desafío de innovación, nos permite inferir también que, existiendo una normativa válidamente promulgada y notificada a los beneficiarios, entonces permitirá la exigencia de derechos laborales como los previsionales, cuando sean peticionados y estando en uso del beneficio laboral ante el deceso de un familiar.

3.3. Concepto de innovación

Generación y priorización de ideas

Conocida las experiencias habidas y vigentes en latitudes supranacionales, así como en nuestro medio, corresponde la mitigación del desafío de la innovación, a partir de la producción de ideas, para lo cual utilizaremos la técnica de lluvia de ideas y luego de una evaluación, elegir la más conveniente para su implementación.

3.3.1. Generación de ideas

Surge la necesidad de la ideación de las más sencillas hasta las más peculiares formas de mitigar el desafío, mediante la aplicación de lluvia de ideas que se señala en el Figura 7, para luego conceptualizarlas en la Tabla 4.

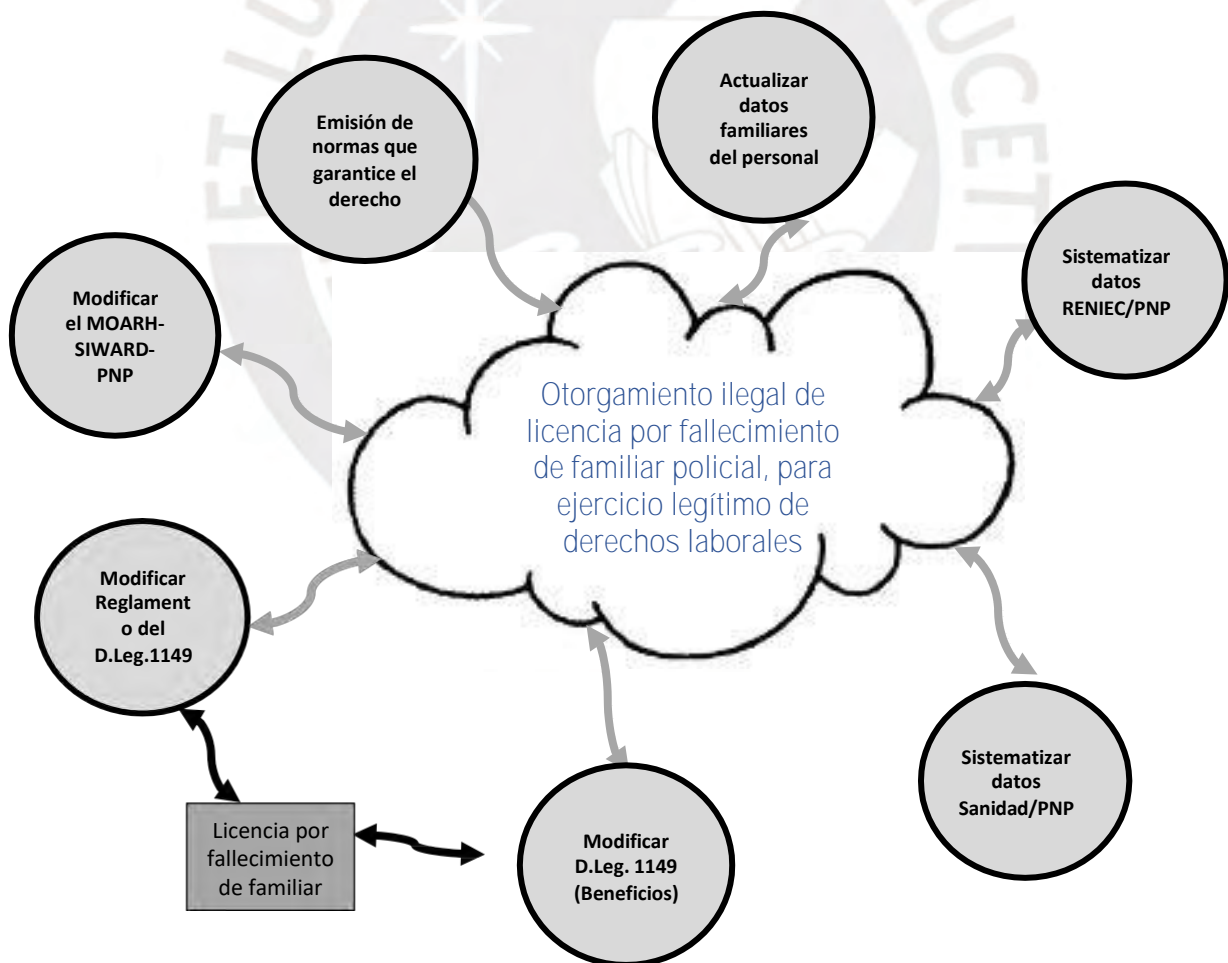


Figura 7.- Lluvia de ideas para conceptualizar la innovación
Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4.- Desarrollo de la lluvia de ideas para conceptualizar la innovación

N°	Denominación	Descripción	Fuente
01	Actualizar datos familiares del personal	Conocer la población familiar PNP, por la cual se invocaría el beneficio laboral.	Oficinas de Administración PNP
02	Sistematizar datos RENIEC/PNP	Verificar el grado de parentesco familiar PNP, por el cual se solicitaría la licencia.	DIRREHUM PNP
03	Sistematizar datos Sanidad/PNP	Conocer la situación de salud de la población familiar PNP, por quien se solicite el beneficio	DIRREHUM-PNP DIRSAL-PNP
04	Modificar D.Leg. 1149 (Beneficios personal PNP)	Otorgar la legalidad al beneficio laboral del personal PNP, a fin que pueda invocar derechos como los previsionales	Ejecutivo/Sector Interior
05	Modificar Reglamento del D.Leg.1149 (Beneficios Personal PNP)	Otorgar la legalidad al beneficio laboral del personal PNP, a fin que pueda invocar derechos como los previsionales	Sector Interior/Comandancia General PNP
06	Modificar el MOARH-SIWARD-PNP	Formalizar el otorgamiento de beneficio laboral PNP amparado en norma legal vigente	DIRREHUM-PNP
07	Emisión de normas que garantice el derecho	Permitirá que el beneficio laboral sea legal y garantice la legitimidad el derecho previsional	Poder Legislativo

Fuente: Elaboración propia

3.3.2. Priorización de ideas para enfrentar el desafío

Contando con la conceptualización de ideas, corresponde el análisis para determinar su priorización, como se detalla en la Tabla 5.

Tabla 5.- Priorización de las ideas para enfrentar el desafío de innovación

Idea	Viable	Factible	Deseable	Respaldo legal	Impacto	Innovador	RESULTADO
1		x	X	x			3
2			X		x		2
3		x		x			2
4	x	x	X	x	x	x	6
5	x	x	X	x	x	x	6
6	x	x	X	x	x	x	6
7	x		X	x	x		4

Fuente: Elaboración propia

3.3.3. Bosquejo de la idea ganadora

1) Objetivo de la innovación

El objetivo de la innovación es proponer una alternativa viable, factible y deseable que permita obtener el prototipo de innovación para enfrentar al desafío de contar con una norma legal que sustente el otorgamiento de la licencia por fallecimiento de familiar al personal de la Policía Nacional, para que sus derechos laborales previsionales sean legítimos.

2) Idea central de la innovación

La innovación tiene como idea central, contar con una norma legal válida que sustente el otorgamiento de licencia al personal PNP por el fallecimiento de un familiar.

3) Beneficio de la innovación

La innovación beneficia al personal PNP en situación de actividad, que solicite el otorgamiento de licencia por fallecimiento de un familiar.

4) Entrega de la innovación

La innovación será entregada por los participantes que, ante el desafío, proponen el proyecto de innovación, para su diseño e implementación.

5) Responsables del diseño e implementación de la innovación

Los responsables del diseño del proyecto de innovación son los participantes y la implementación estará a cargo del futuro usuario (Oficinas de Administración de las Unidades de la PNP)

3.4. Concepto de la innovación

Habiéndose efectuado la priorización de las ideas, a continuación, debe elegirse, profundizar y refinarla ésta. Partiendo de la aproximación del siguiente concepto:

“MODIFICACIÓN DEL D.LEG.1149-LEY DE LA CARRERA Y SITUACIÓN DEL PERSONAL DE LA PNP Y D.S. 016-2013-IN – REGLAMENTO DEL DEC.LEG.1149 INCORPORANDO EL BENEFICIO LABORAL DE LICENCIA POR FALLECIMIENTO DE FAMILIAR PNP”

El Decreto Legislativo N°1149 es por excelencia la normativa que regula la carrera y la situación del personal integrante de la Policía Nacional del Perú, para garantizar el desarrollo personal, profesional y técnico de sus componentes, que permitan el cumplimiento de los objetivos que tiene la Institución Policial.

Solamente en el acápite relacionado al personal en situación de actividad, el art. 71° de la precitada norma en el numeral 4° contempla que éste se encontrará dentro del servicio, con empleo y cargo, estando de licencia; lo cual implica, por lo tanto, que será con goce de remuneración. Más no estipula la mencionada norma, como beneficios laborales el otorgamiento de vacaciones, licencias y permisos, en esta situación del servicio.

Sin embargo, en el Decreto Supremo N°016-2013-IN Reglamento de la Ley de la Carrera y Situación del Personal de la PNP (Decreto Legislativo N°1149), estipula en su artículo 69° Licencias, desarrollándola como un descanso remunerado concedido al personal en actividad, por maternidad, paternidad, adopción, motivos particulares, enfermedad o accidente grave de familiar; hace extensivo a otros que contemple la ley, pero no hace referencia a los casos de fallecimiento de familiar del personal de la PNP. Y en cuanto al procedimiento para su solicitud, de trámite, otorgamiento y plazo, tan sólo refiere a que su ejercicio requiere autorización expresa del ahora Director de Recursos Humanos de la PNP.

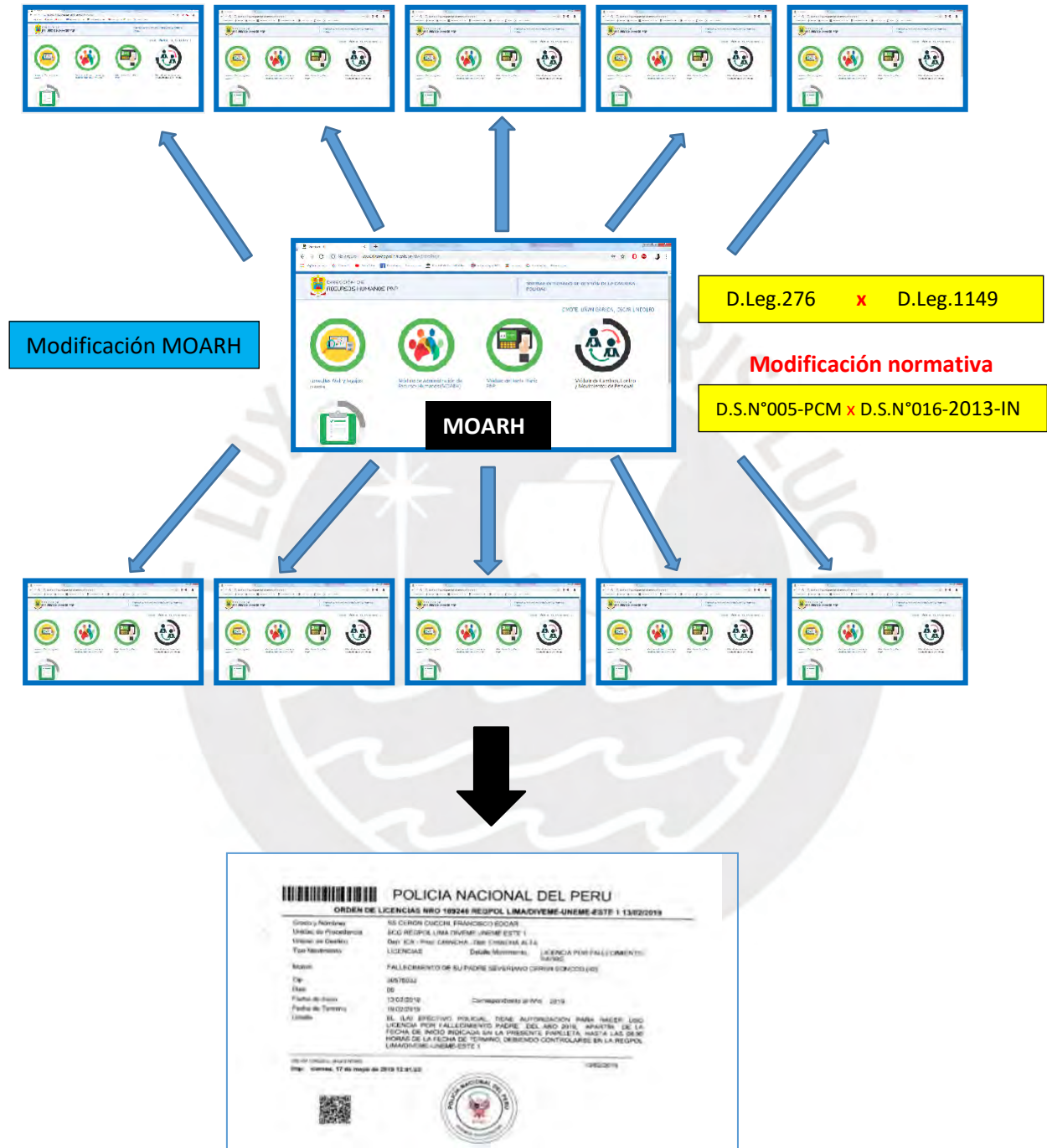
Y cuando la precita norma reglamentaria alude a que dicha licencia puede ser otorgada por la ley en vigencia; de la revisión normativa, tan sólo se tiene que, para los casos de licencia por fallecimiento de familiar del administrado, existe el D. Leg.276 y su Reglamento D.S.005-90-PCM, pero esta normativa explícitamente excluye a los integrantes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Por lo que estando a la fecha expidiéndose papeletas de licencia por fallecimiento de familiar PNP, por intermedio de las Oficinas de Administración de las Unidades Policiales y mediante el sistema informático SIWAR-MOARH de la DIRREHUM-PNP, invocándose normas que no le alcanzan a los administrados policiales; resulta ilegal su expedición y por lo tanto ilegítimo los derechos que puedan surgir de esta.

Lo cual ha dado lugar a la presente investigación que ha generado dentro del proyecto en estudio, el concepto de innovación y la descripción del prototipo final, mediante la propuesta de modificatoria normativa de la forma de implementación del proceso y de la sistematización del proceso.

De tal forma que se ha diseñado en la Figura 1, el funcionamiento del proyecto de innovación que articula la parte normativa a ser modificada para garantizar la legalidad del

requerimiento del beneficio laboral (licencia) y la legitimidad de los efectos que surjan a favor del administrado policial, a partir de la expedición y uso en fecha cierta.



*Figura 8.- Funcionamiento del proyecto de innovación
 Fuente: Elaboración propia.*

3.4. Descripción del prototipo

3.4.1. Descripción del prototipo final

La implementación del prototipo de innovación será descrita seguidamente mediante el desarrollo de los procesos de aplicación de la normatividad, la implementación y la sistematización del proyecto, tal como se verifica en el Figura 2.

A. Normatividad aplicable al proyecto de innovación

La modificatoria normativa proyectada para superar el problema administrativo, debe estar sustentada en los siguientes aspectos que constituirían la exposición de motivos:

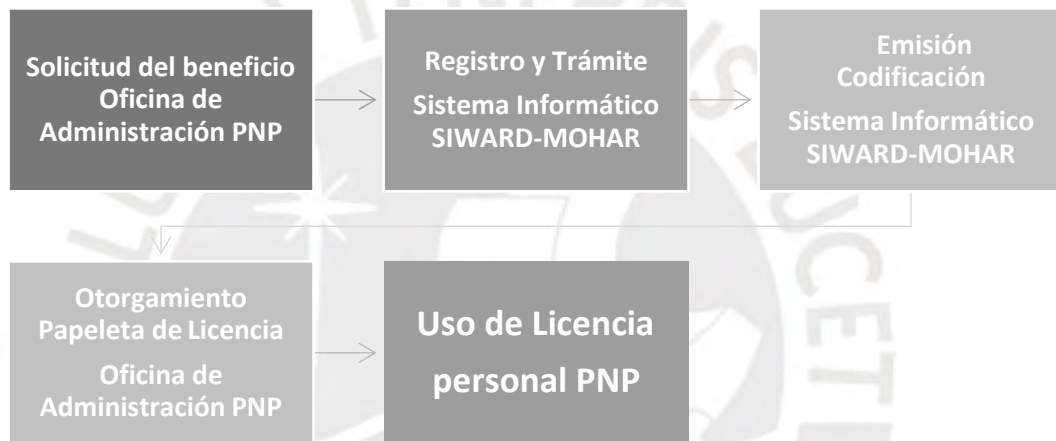
- 1) En que no se cuenta dentro de la normatividad policial vigente con el dispositivo legal que autorice la solicitud y mucho menos la expedición al personal PNP en situación de actividad, del beneficio laboral de licencia por el fallecimiento de un familiar PNP, para que se ausente del centro laboral sin que se afecte su remuneración.
- 2) No se precisa los días de plazo a ser concedido por la Administración al beneficiado;
- 3) Tampoco se contempla la racionalidad para su otorgamiento y mucho menos las razones por las cuales se concede el beneficio laboral.

En cuanto a la modificatoria normativa que persigue el prototipo, requerirá la siguiente implementación:

- 1) La modificatoria del art. 14° (Procesos Técnicos de la Carrera) del Decreto Legislativo 1149 –Ley de la Carrera y Situación del Personal de la Policía Nacional del Perú, insertando el numeral 8) Licencias. Asimismo, la modificatoria del art.11 del D.S.016-2013-IN (Procesos Técnicos en la PNP), insertando también el numeral h) Licencias;
- 2) La modificatoria del art. 69 (Licencias) del Decreto Supremo N°016-2013-IN, quedando redactado de la siguiente manera: “(...) es el período de descanso remunerado que se concede al personal en actividad, por los motivos de maternidad, paternidad, adopción, enfermedad, o accidentes graves de familiares y fallecimiento;

teniendo en cuenta para este último caso, el plazo por días, según la distancia del centro laboral del administrado respecto al lugar donde se llevará las coordinaciones funerales, asistencia al velatorio y exequias (...)"

Esta modificatoria normativa va a generar que el beneficio de otorgamiento de licencia al personal de la PNP que haya causado el fallecimiento de un familiar, conforme al siguiente proceso, en las instancias y plazos que se señala en el Figura 9 que se diseña a continuación:



*Figura 9 .- Proceso de otorgamiento del beneficio de licencia luego de la modificatoria
Fuente: Elaboración propia*

B. Proceso de aprobación de la innovación

La propuesta de innovación a ser implementada por la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional del Perú será conforme a siguiente proceso:

1er. Paso. - Presentación

- a) La División de Procesos Administrativos de la Dirección de Recursos Humanos de la PNP presentará la propuesta de innovación al Sr. Gral. Director de Recursos Humanos de la Policía Nacional, el cual contendrá las condiciones técnicas administrativas de viabilidad, factibilidad y deseabilidad.

- b) La Secretaria Ejecutiva de la Dirección de Recursos Humanos de la PNP convocará a las subunidades administrativas para efectuar la evaluación técnico-administrativa y pronunciamiento legal para la implementación de la propuesta de innovación.

2do. Paso. - Evaluación técnico administrativa

La División de Sistematización de la Información de la Carrera Policial y Administración de Legajos de la DIRREHUM-PNP, asumirá competencia para verificar la deseabilidad, factibilidad y viabilidad de la propuesta de innovación; para determinar quiénes serán los beneficiados, quienes y como desarrollarán la aplicación de esta innovación, buscando así el mejor registro y control del personal, respecto a sus beneficios laborales; y también, la sostenibilidad económica en el tiempo de la implementación de dicha innovación.

3er. Paso. - Pronunciamiento legal

- a) La Asesoría Jurídica de la Dirección de Recursos Humanos de la PNP, verificará la normatividad vigente invocada que se recomienda para su aplicación en el proyecto de innovación; además si ésta le alcanza al personal de la PNP, desde su derecho a petición, del trámite a efectuarse, del otorgamiento de la papeleta correspondiente de licencia por fallecimiento de familiar PNP, así como del plazo; emitiendo los dictámenes correspondientes.
- b) La Asesoría Jurídica de la Dirección de Recursos Humanos de la PNP, emitirá el proyecto de modificatoria normativa de la modificatoria del art. 14° (Procesos Técnicos de la Carrera) del Decreto Legislativo 1149 –Ley de la Carrera y Situación del Personal de la Policía Nacional del Perú, insertando el numeral 8) Licencias; y
- 3) La modificatoria del art. 69 (Licencias) del Decreto Supremo N°016-2013-IN, “(...) es el período de descanso remunerado que se concede al personal en actividad, por los motivos de maternidad, paternidad, adopción, enfermedad, o accidentes graves de

familiares y fallecimiento; teniendo en cuenta para este último caso, el plazo siguiente según lo que acontezca. (...)”.

Tabla 6 .- Propuesta normativa para el otorgamiento de licencia por fallecimiento de familiar PNP

Lugar	En Lima	En provincias	Fuera del país
Plazo	De 01 a 03 días naturales	Hasta 05 días naturales	Hasta 10 días naturales
Justificación	1) Coordinaciones para los funerales; 2) Asistencia al velatorio y 3) Exequias		

Fuente: Elaboración propia

4to. Paso. - Modificación normativa

- a) La División de Procesos Administrativos de la Dirección de Recursos Humanos de la PNP, con la fundamentación técnico administrativa y técnico jurídico, emitirá el proyecto de Resolución (Suprema y/o Ministerial) que corresponda; el cual será tramitado por el Sr. Gral. Director de Recursos Humanos de la PNP a la Secretaría Ejecutiva de la PNP, quien hará lo propio a la Comandancia General PNP, para su trámite al Sector Interior.
- b) Cumplidas las exigencias administrativas y normativas, será promulgada la modificatoria normativa, propuesta en el proyecto de innovación, para innovar el otorgamiento del beneficio de licencia por fallecimiento de familiar de la PNP.

5to. Paso. - Difusión

La modificatoria normativa del Decreto Legislativo N°1149 y del D.S.N°016-2013-IN que permitirá brindarle el marco legal al otorgamiento del beneficio de licencia por fallecimiento de familiar del personal de la PNP, será publicada en el Diario Oficial El Peruano. Y además será notificado a todo el personal de la Policía Nacional del Perú,

por intermedio de las Oficinas de Administración de las Unidades de la PNP a nivel nacional.

C. Sistematización del proceso de innovación

- a) La sistematización del proceso de innovación es su materialización a favor de los administrados de la Policía Nacional, a quienes en adelante se les otorgará con el respaldo legal vigente, del beneficio de licencia por fallecimiento de familiar PNP, a fin que pueda ausentarse del centro laboral, sin que exista riesgos en estos, durante ese período, que no puedan invocar derechos previsionales, por incapacidades o fallecimiento (por parte de sus familiares)
- b) El beneficio de la licencia por fallecimiento de familiar PNP, será otorgado mediante las respectivas papeletas de licencia, en los días estipulado; y será mediante el sistema digital SIWARD-MOARH a cargo de la división de Sistematización de la Información y Carrera Policial y Administración de Legajos de la DIRREHUM-PNP; en forma descentralizada por las Oficinas de Administración de la Policía Nacional.
- c) El respaldo normativo, para el otorgamiento del beneficio de licencia por fallecimiento de familiar PNP, será en adelante la modificatoria del Decreto Legislativo N°1149 y su Reglamento el Decreto Supremo N°016-201 3-IN; en reemplazo de la indebida norma invocada (Decreto Legislativo N°276 y su Reglamento Decreto Supremo N°005-90-PCM).

3.4.2. Proceso de testeo del prototipo

La presentación de la propuesta se ha logrado desarrollar a partir de la obtención de información y su respectiva validación, de la funcionalidad de sus características básicas desarrolladas durante el proceso de solicitud, trámite y otorgamiento de la licencia por fallecimiento de familiar PNP; en la cual se advirtieron que para el ejercicio del aludido beneficio laboral, eran invocadas normas legales inaplicables para la Policía Nacional, apreciadas desde la misma emisión digital de la respectiva “orden” por parte del SIWARD-MOHAR-DIRREHUM-PNP de las Oficinas de Administración de las Unidades Policiales de Lima Metropolitana.

Evidencias documentales advertidas en la gestión del personal administrativo de los propios administrados-beneficiados, así como del registro documental de la solicitud del beneficio, del registro y trámite, de la emisión y codificación, del otorgamiento y del uso de la licencia por fallecimiento de familiar PNP; lo cual permitió conocer que en dicha administración de beneficios laborales a favor del personal de la PNP, se estaban invocando normas legales propias de la administración pública como el Decreto Legislativo N°276 del 06 de marzo de 1984-Ley de Bases de la Carrera Administrativa y el Decreto Supremo N°005-90-PCM del 18 de enero de 1990-Reglamento del Decreto Legislativo N°276-Ley de Bases de la Carrera Administrativa, que excluyen al personal de la Institución Policial, constituyendo así un problema público.

Por lo que contándose en la administración del potencial humano de la Policía Nacional, con el Decreto Legislativo N°1149 Ley de la Carrera y Situación del Personal de la PNP y su Reglamento (Decreto Supremo N°016-2013-IN), que regula los beneficios laborales del personal de la institución Policial, pero no contempla la “licencia por fallecimiento de familiar PNP”, deslegitimando futuros derechos laborales, es que surge la propuesta de la modificatoria normativa.

Capítulo IV:

Análisis de la deseabilidad, factibilidad y viabilidad del prototipo

Ya habiendo definido el prototipo de innovación al problema público que generó la investigación, corresponde en este estadio, evaluar las condiciones para su implementación, pero teniendo en cuenta el anhelo que incida en el público interno para que éste sea desarrollado. Asimismo, si la organización estará en la capacidad de hacerlo y finalmente, si se contará con los recursos y medios necesarios para que sea concretizado durante su desarrollo.

4.1 Análisis de deseabilidad

A lo revisado, debemos preguntarnos inicialmente cual es la la necesidad del personal de la Policía Nacional del Perú para que pueda contar con un beneficio laboral legítimo, es decir, amparado en normas vigentes que le permita ausentarse del centro laboral cuando se haya producido el fallecimiento de un familiar.

Dicho sea de paso, que la condición del personal policial también es la de un funcionario y servidor público de la nación, como aquellos que se encuentran comprendidos en la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, donde se contempla los deberes y derechos del empleado público, que debiendo estar incluido el personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, taxativamente, los excluye.

Es por eso que, existiendo esta controversia normativa que pone en riesgo los derechos laborales del trabajador policial, en cuanto al pedido y otorgamiento de la licencia por fallecimiento de familiar del personal de la PNP, y que con ello traería consigo los derechos laborales previsionales, no resultaría legítimo, en la medida que fueron peticionados y concedidos, invocando una normativa inaplicable para la institución policial, por lo tanto resultaría ilegal y por ende ilegítimo, sus derechos. De tal forma que así surge el propósito del público interno policial para que sea implementado el prototipo de innovación, mediante la

adecuación de la normativa para el otorgamiento ilegal de licencia por fallecimiento de familiar policial.

Y esto no sólo será el deseo del personal policial tan sólo de quienes vienen prestando servicios en Lima Metropolitana, sino a nivel nacional (Ver Tabla 7), para que así puedan contar con un beneficio laboral que les permita ausentarse del centro de trabajo policial, cuando se haya producido el deceso de un familiar (padre, esposa, hijos, hermanos), que al igual que los demás empleados públicos, puedan avocarse a los trámites funerarios, a la presencia física en el velatorio y a las exequias del familiar fallecido. Con lo cual existiría la deseabilidad del público usuario para la puesta en práctica del prototipo de innovación.

También existirá el anhelo del prototipo, en la medida que al igual que la implementación del pedido del beneficio laboral (licencia por fallecimiento de familiar PNP) para los usuarios directos; también lo será para el personal administrativo responsable de recibir los pedidos del beneficio laboral, quienes emitirán al amparo de una norma vigente, adecuada a la existente, que les confiera a los administrado legítimos derechos laborales, como aquellos previsionales, que deban invocarse cuando se encuentren en uso de la licencia por fallecimiento de personal PNP.

Tabla 7.- Asignación del personal de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad

Asignación de Personal en Situación de Actividad de la PNP	
Región Policial Lima-Callao	
	20,400
Unidades Especializadas	
	21,450
Macro Regiones Policiales	
	6,300
Regiones Policiales	
	74,000

Frentes Policiales
4,800
Unidades administrativas
2,950
TOTAL
134,900 efectivos

Fuente: Elaboración propia.

4.2 Análisis de factibilidad

Seguidamente se pudieron verificar las condiciones normativas y tecnológicas que se requeriría para la puesta en ejecución del prototipo de innovación planteado, la cual estaría a cargo del personal adecuado. Es decir, quienes serían los responsables de su implementación y así superar el problema público en la institución policial; además, estas contarían con las capacidades necesarias para obtener la solución, con el tiempo disponible para hacerlo y si existiría la posibilidad de la participación complementaria de alianzas estratégicas que contribuirían con el propósito.

En tal sentido, la adecuación normativa para enfrentar el actual otorgamiento de licencia por fallecimiento de familiar PNP, con fines del ejercicio legítimo de los derechos laborales, en primer orden, estaría a cargo del personal que presta servicios en la Asesoría Jurídica de la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional del Perú, en adelante DIRREHUM-PNP, quienes lo harían en ejercicio de sus funciones (asesoría jurídica en materia de administración de personal de la PNP). Efectivos policiales del Servicio Jurídico de la Policía Nacional, que cuentan con una formación jurídica doctrinaria-teórica y procesal en materia de Derecho Administrativo, cuya labor de asesoramiento sería efectuado dentro de sus horarios de trabajo; los que advertirán el problema público conceptualizado, la propuesta y el concepto final del prototipo, para su implementación, culminando la gestión preliminar, con la propuesta de modificatoria normativa. Que redundará en preservar la legitimidad de los derechos laborales previsionales de pensión por

fallecimiento o incapacidad psicosomática, para el uso de una licencia contando con el marco legal debido y así evitar oposiciones por parte de la propia Administración, incluso.

En segundo orden, se verificó que se tendría resultados favorables para la aplicación del proyecto, en la medida que, contando con la adecuación normativa del Decreto Legislativo N°1149 y su Reglamento, impulsado por la Asesoría Jurídica de la DIRREHUM-PNP, el personal de la División de Sistematización y Procesos de la DIRREHUM-PNP, efectuaría el mantenimiento del Sistema Integrado de Gestión de la Carrera Policial-SIWARD-DIRREHUM PNP en el Módulo de Administración de Recursos Humanos (MOHAR); constituyéndose así en un componente aliado para la implementación del prototipo de innovación.

En tercer orden, tendremos a los administradores de las Oficinas de Administración de las Regiones Policiales y Unidades Especializadas de Operativas y Administrativas de la Policía Nacional del Perú, que por niveles de dominio serán usuarios informáticos del Módulo MOHAR dentro del Sistema SIWARD-DIRREHUM-PNP, quienes serán los directos responsables en registrar, tabular y emitir las ordenes de licencias que por fallecimiento de familiar PNP, soliciten los administrados policiales. Y que, con la adecuación de la normativa, contarán con el respaldo legal y por ende con el ejercicio legítimo de los derechos laborales previsionales.

4.3 Análisis de viabilidad

Pudo evaluarse también la posibilidad del sostenimiento económico que deba tener el proyecto de innovación, lo cual nos aseguraría definitivamente su implementación. Y verificado este aspecto se infiere que la puesta en práctica del prototipo definido frente al problema público, consistente en el proceso administrativo, promulgación normativa, sistematización informática y emisión de las respectivas órdenes de licencia; será ejecutado con el presupuesto destinado al ejercicio fiscal anual de la Dirección de Recursos Humanos de la PNP, por lo tanto, no requerirá ni ampliación, ni modificación presupuestaria. Y, por el contrario, se encuentra contemplado la

permanente revisión normativa para su adecuación a la óptima administración del potencial humano de la PNP, así como la sistematización informática para una mejor administración por parte de la DIRREHUM-PNP a través de la División de Sistematización de Procesos y Sistemas-Oficina de Sistemas (OFITESI)

Por lo tanto, no existirá ningún aporte adicional ni por parte de la Administración Policial, ni tampoco por los administrados policiales que, según las circunstancias, soliciten legítimamente hacer uso de licencia por fallecimiento de familiar.

En lo concerniente a la plataforma informática que deba ser utilizada luego de la adecuación normativa ya precisada; será la misma, que emplea la OFITESI de la DIRREHUM-PNP que hará uso de la banda de internet que la Policía Nacional del Perú hace uso para la implementación de todos los sistemas digitales que hacen uso las Unidades Policiales, cuya administración está a cargo de la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicaciones PNP; por lo tanto, no existirá tampoco costo adicional para la adecuación del sistema MOHAR-SIWARD-DIRREHUM

Finalmente, la inversión que tendría en adelante un mantenimiento permanente del Sistema Integrado de Gestión de la Carrera Policial, destinado a la adecuación normativa y digital del otorgamiento al personal de la PNP de la orden de licencia por fallecimiento de familiar PNP, se verá reflejado en la optimización del otorgamiento de un beneficio laboral dentro del marco de la ley, que le permita invocar derechos laborales previsionales legítimos.

Conclusiones

En la investigación desarrollada el problema público fue determinado como el otorgamiento ilegal de licencia por fallecimiento de familiar policial, para el ejercicio legítimo de los derechos laborales del personal de la PNP, que ha venido efectuándose en Lima Metropolitana durante el período 2018-2019. Esto debido a que se estuvo otorgando en forma mecanizada e informatizada por intermedio de las Oficinas de Administración de las Unidades Policiales, el beneficio laboral de licencia por fallecimiento de familiar PNP, invocando el Decreto Legislativo N°276 y D.S.N° 005-90-PCP, que excluye de su alcance al personal de las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional. Resultado ilegítimo la petición y el otorgamiento para invocar derechos laborales previsionales.

La causa principal que determinó la identificación del problema público luego de definido el marco conceptual, fue considerada la inobservancia del Principio de Legalidad en la emisión y otorgamiento por parte de las Oficinas de Administración de la PNP de la orden de licencia por fallecimiento de familiar PNP., petitionado por los funcionarios y servidores policiales en similitud de derechos laborales que los demás servidores de la administración pública. Para lo cual se consideraba como marco normativo signado en el Decreto Legislativo N°276 y D.S.N°005-90-PCP, que taxativamente excluye al personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú.

Dentro del diseño del prototipo, el desafío de innovación fue desarrollado a partir de la generación, priorización y bosquejo de ideas, considerando la identidad del público usuario final, la necesidad de su implementación, así como las consecuencias de su implementación. Por lo que se estableció como desafío de innovación la identificación de la norma legal en la cual debería fundamentarse el otorgamiento de la licencia por fallecimiento de familiar al personal de la Policía Nacional, para la legitimidad de los derechos laborales previsionales.

El desarrollo del concepto de la innovación se aproximó a la modificación del Decreto Legislativo N°1149- Ley de la Carrera y Situación del Personal de la PNP y su Reglamento (Decreto Supremo N°016-2013-IN, para la incorporación del beneficio laboral de licencia por fallecimiento de familiar PNP, en vista que como beneficio laboral dichos basamentos legales no contemplaban tal tipo de licencias; cuya emisión y otorgamiento, por no contar con las exigencias de legalidad, resultaban igualmente, ilegítimos los derechos laborales previsionales. Teniendo finalmente como concepto final del prototipo frente al problema público, la adecuación de la norma legal para poder enfrentar el ilegal otorgamiento del beneficio laboral (licencia) por fallecimiento de familiar policial, para que permita el ejercicio legítimo de los derechos laborales.

Los componentes del prototipo final fueron definidos con la necesidad de la aplicación de una normatividad legal al proyecto de innovación, que haga legítimo el otorgamiento del beneficio laboral de licencia por fallecimiento de familiar PNP; la implementación propiamente dicha del proceso de innovación, luego de la adecuación normativa y técnica informática; y la sistematización del proceso de innovación para que su materialización para ser implementado en el público usuario final PNP.

El prototipo final fue construido luego de la revisión técnico normativa y técnico informático que permitió conocer la ilegalidad de la normativa invocada (Dec.Leg.276 y D.S.N°005-90-PCM) en el requerimiento del administrado y la emisión y registro de la licencia por fallecimiento de familiar PNP, cuando taxativamente excluía al personal de la Policía Nacional; haciéndolo ilegítima para invocar derechos laborales como los previsionales (pensión). Y seguidamente, se hizo necesario la adecuación normativa en el Dec.Leg. N°1149 y su Reglamento), insertando como beneficio laboral el tipo de licencia aludido; para luego de dicha modificatoria, también lograr el mantenimiento en el sistema informático de movimiento de personal, la subsiguiente implementación a las Oficinas de Administración de las Unidades Policiales, la respectiva capacitación de los usuarios y la ejecución final permanente.

En lo relacionado a la deseabilidad del prototipo de innovación, se concluye que reúne dichas condiciones, anheladas por parte de los usuarios finales que resultan ser todo el personal de la PNP en situación de actividad de la Policía Nacional del Perú, quienes contarían con la legitimidad para peticionar y obtener conforme a ley, el beneficio laboral de licencia por el fallecimiento de un familiar, a fin que puedan participar in situ en la tramitación de las gestiones funerarias, velorio y exequias, tan igual que los demás empleados del sector público; y así les permita el ejercicio de los factos (derechos laborales) que este genere.

Referente a la posibilidad para la implementación del prototipo de innovación, este resulta factible, porque se ha demostrado que será implementado sin dificultades del empleo del potencial humano y logístico asignado y afectado, respectivamente, a la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional del Perú; tanto para la adecuación de la normativa en observancia al Principio de Legalidad, acudiendo a la formalidad de propuesta legislativa, haciendo legítimo así los derechos laborales del personal PNP en la petición, emisión y registro del otorgamiento de la licencia por fallecimiento de personal PNP; para la adecuación también el módulo MOHAR del Sistema SIWARD de la DIRREHUM-PNP; y para la adecuación por parte de los usuarios en las Oficinas de Administración de las Unidades Operativas y Administrativas de la PNP.

Y además se concluye que el prototipo de innovación es viable para su ejecución en forma permanente, a partir del inicio de su implementación, porque se efectuará con el mismo presupuesto del ejercicio fiscal anual, sin que genere ni ampliación ni modificación y mucho menos un costo adicional por parte de los usuarios finales o terceros ajenos a la Institución Nacional. Teniéndose en cuenta que es lineamiento institucional en la administración de personal de la PNP la actualización normativa y procedimental, para el mejor movimiento de los efectivos policiales.

Y la estrategia que se propone (Ver Figura 8) para implementar el proyecto final de innovación se esquematiza a continuación:

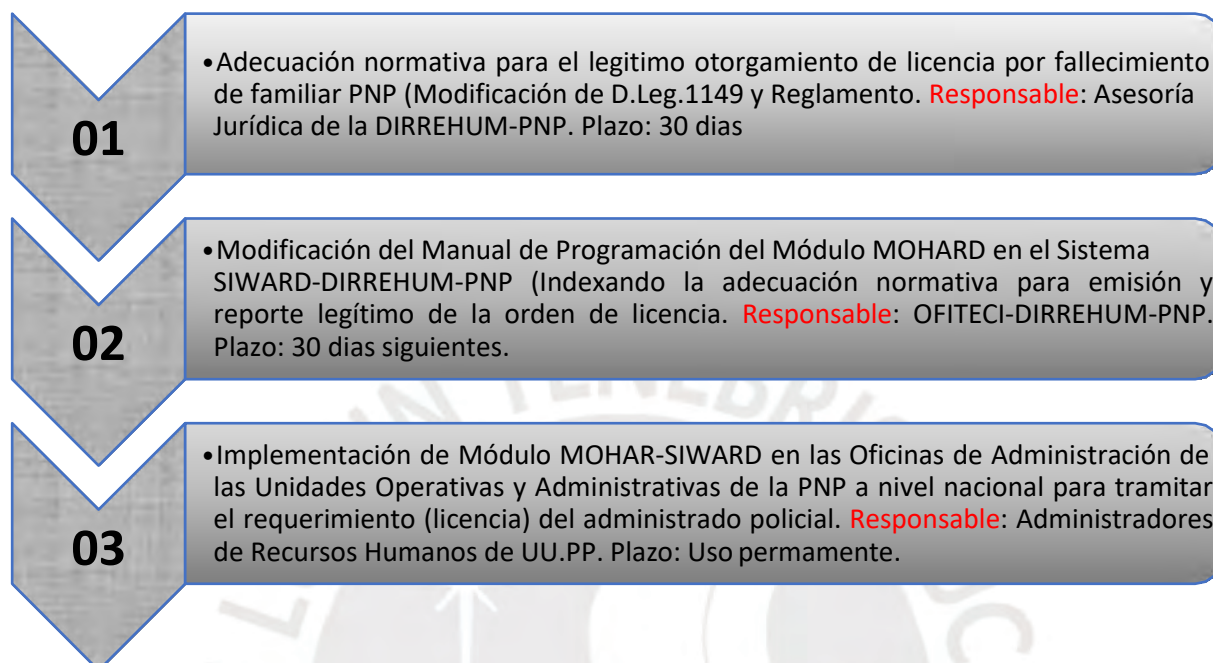


Figura 10.- Estrategia propuesta de implementación de proyecto de innovación
Fuente: Elaboración propia

Bibliografía

- Chesini, O (2009)** La falta de reglamentación de las leyes y los derechos ciudadanos. **Consulta:** 13 de agosto del 2019. Recuperado de <https://www.eldiaonline.com/la-falta-reglamentacion-las-leyes-y-los-derechos-ciudadanos-n262283>
- Diario Oficial El Peruano (2017)** Publicación Oficial del 31MAR2017. Normas Legales publicadas el 03 de marzo de 2017. Lima, Perú. Recuperado de <http://www.elperuano.pe/noticia-nuevo-elemento-para-fijar-inasistencia-injustificada-53483.aspx>
- Gutierrez, D (2019)** Principios del Derecho Procesal Laboral en Colombia y Venezuela y su Análisis Comparativo. Recuperado de https://www.academia.edu/7436517/PRINCIPIOS_DEL_DERECHO_PROCESALLABORAL_EN_COLOMBIA_Y_VENEZUELA_Y_SU_ANALISIS_COMPARATIVO
- Guzmán, C (2014)** Principio de Legalidad. La Cosa Pública, Recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/christianguzmannapuri/2014/08/07/el-principio-de-legalidad/>
- IDIBE (2016) Instituto del Derecho Iberoamericano.** Jurisprudencia: Control jurisdiccional al ejecutivo ante una falta de reglamentación. **Consulta:** 16 de junio del 2019. <https://idibe.org/jurisprudencia/jurisprudencia-control-jurisdiccional-al-ejecutivo-ante-una-falta-de-reglamentacion/>
- Molina, A (2019)** Los Principios del Procedimiento Administrativo en la Ley del Procedimiento Administrativo General: fundamentos, alcances e Importancia. Derecho & Sociedad 17, p.260. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/download/16890/17196/0>
- Ortiz, A (2011)** Concepto de Permisos Laborales. Recuperado de <https://es.slideshare.net/andortizco/permisos-laborales>

Palacios, J (2013) Permisos y licencias laborales [Diapositivas de Power Point]. Recuperado de

https://www.slideshare.net/jorgeamericopalaciospalacios/permisos-y-licencias-laborales?from_action=save

Piaggio, L (2015) La falta de reglamentación de leyes como causal de su inconstitucionalidad sobreviniente. Derecho Laboral y Seguridad Social, N° 23, 2015. Recuperado de

<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/falta-reglamentacion-leyes-piaggio.pdf>

Quintero, L (2015) La aplicación de los principios de Celeridad y Debido Proceso en los Procesos de Cobro Coactivo en Colombia. Un análisis desde su naturaleza y la normatividad vigente. 2006-2015 (Tesis de Posgrado inédita) Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario Facultad de Jurisprudencia, Bogota, Colombia. Recuperado de

<https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12512/TRABAJO%20DE%20GRADO%20UR%20-%20MAESTRIA%20DERECHO%20ADMINISTRATIVO.pdf?sequence=1>

Raffino, M (2019) El Concepto de Legalidad. Para Concepto.de. Recuperado de

<https://concepto.de/legalidad/#ixzz6lcDjE4RM>

Roger, D (2019) Concepto de Principio de Legalidad. Enciclopedia Jurídica. Recuperado de

<http://www.encyclopedia-juridica.com/d/principio-de-legalidad/principio-de-legalidad.htm>

Roger, D (2019) Concepto de Principio de Celeridad. Enciclopedia Jurídica. Recuperado de

<http://www.encyclopedia-juridica.com/d/principio-de-celeridad/principio-de-celeridad.htm>

SERVIR-Servicio Civil Peruano (2019) Concepto de Régimen Laboral. Recuperado de

<https://storage.servir.gob.pe/biblioteca/SERVIR%20-%20El%20servicio%20civil%20peruano%20-%20Cap2.PDF>

Tamayo y Salmorán (2018) Enciclopedia Jurídica y las Ciencias Sociales. Concepto de legitimidad. Recuperado de <https://leyderecho.org/legitimidad/>

Torrado, J (2013) Definición de bienestar laboral [Diapositivas de Power Point]. Recuperado de <https://es.slideshare.net/jhoeltorrado/bienestar-laboral-16123867>

Real Academia de la Lengua Española (2019) Concepto de ausentismo. Recuperado de <https://dej.rae.es/lema/ausentismo>

Pérez, J y Merino, M (2016) Definición.de. Definición de ausentismo. Recuperado de <https://definicion.de/ausentismo/>

Pérez, J y Merino, M (2016) Definición.de. Definición de previsional. Recuperado de <https://definicion.de/ausentismo/>

Tribunal Constitucional (2005). Jurisprudencia. STC N° 02599-2005-PA/TC. Recuperado de <https://www.monografias.com/trabajos78/aspectos-derecho-previsional-peru/aspectos-derecho-previsional-peru2.shtml#definicioa>

Superintendencia de Banca y Seguros y AFP (2019) Conceptos de derechos previsionales. Recuperado de <http://www.sbs.gob.pe/usuarios/informacion-de-pensiones/pensiones-y-beneficios/pension-de-sobrevivencia>

ZUMAETA, J. (05 de agosto de 2018). Descanso Laboral por Luto. Diario Oficial el Peruano, Recuperado de <https://elperuano.pe/DescargaEdiciones.aspx>

Anexos

A. Matriz de consistencia

Preguntas	Objetivos	Hipótesis	Fuentes de dato	Herramientas
¿En qué medida el marco legal para el otorgamiento al personal de la Policía Nacional, de licencia por fallecimiento de familiar, permite el ejercicio legítimo de sus derechos laborales durante el período 2018-2019	Describir el marco legal para el otorgamiento al personal PNP de licencia por fallecimiento de familiar y el ejercicio legítimo de sus derechos laborales durante el período 2018-2019			
Secundaria 1	Verificar la normatividad vigente invocada por la administración de recursos humanos PNP, para la emisión de la papeleta de licencia por fallecimiento de familiar, al personal policial?	Si para el otorgamiento de licencia al personal PNP por fallecimiento de familiar se invoca la normatividad vigente; entonces será un derecho laboral legítimo.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Archivos de la Unidades de Personal PNP ▪ Personal de Jefes y Oficiales PNP ▪ Personal de Suboficiales PNP 	1) Revisión documental 2) Encuestas
Secundaria 2	¿El otorgamiento de licencia al personal de la PNP por fallecimiento de familiar ha permitido el goce del ejercicio legítimo de sus derechos laborales?	Si el otorgamiento de licencia al personal PNP por fallecimiento de familiar, se emite invocando normatividad vigente; entonces, permitirá el goce del ejercicio legítimo de sus derechos laborales.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Archivos de la Unidades de Personal PNP ▪ Personal de Jefes y Oficiales PNP ▪ Personal de Suboficiales PNP 	1) Revisión documental 2) Encuestas
Secundaria 3	¿Existen procesos administrativos disciplinarios por el otorgamiento al personal de la PNP de licencia por fallecimiento de familiar; invocando	Existirán procesos administrativos disciplinarios por el otorgamiento al personal de la PNP de licencia por fallecimiento de familiar; en la medida que se	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Archivos de la Unidades de Personal PNP ▪ Personal de Jefes y Oficiales PNP ▪ Personal de Suboficiales PNP 	1) Revisión documental 2) Encuestas 1) Revisión documental 2) Encuestas

invocando normas inaplicables a la Institución Policial?	normas inaplicables a la Institución Policial.	invoquen para su emisión, normas inaplicables a la Institución Policial		
Secundaria 4	Revisar el pronunciamiento de la autoridad administrativa PNP, en casos de fallecimiento, lesiones o incapacidad psicosomática del personal PNP durante el ejercicio de la licencia por fallecimiento de familiar	El pronunciamiento de la Autoridad Administrativa Policial será favorable al administrado, en casos de fallecimiento, lesiones o incapacidad psicosomática, siempre y cuando éste sea otorgado invocando la normatividad aplicable a la PNP.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Archivos de la Unidades de Personal PNP ▪ Personal de Jefes y Oficiales PNP ▪ Personal de Suboficiales PNP 	<p>1) Revisión documental</p> <p>2) Encuestas</p>
¿Cuál ha sido el pronunciamiento de la Autoridad Administrativa Policial en casos de fallecimiento, lesiones o incapacidad psicosomática del personal PNP durante el ejercicio de licencia por fallecimiento de familiar?				

