



RESOLUCIÓN DE ALCALDIA N° 337 -2022-MPCP

Pucallpa, 03 AGO. 2022

VISTO:

El Expediente Externo N°52252-2021, al cual se encuentra adjunto la Hoja de Anexo al Trámite del Expediente Externo N°52252-2021 de fecha 21 de diciembre del 2021 sobre Recurso Administrativo de Apelación e invocación de Silencio Administrativo Negativo; la Hoja de Anexo al Trámite del Expediente Externo N°52252-2021 de fecha 30 de diciembre del 2021 a fin de que sea elevado su Recurso Administrativo de Apelación por Silencio Administrativo Negativo al superior en grado; el Informe Legal N°261-2022-MPCP-GM-GAJ de fecha 14 de marzo del 2022; y;

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución Política del Perú, en su artículo 194^o señala: “Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (...)”. Asimismo, la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo II del Título Preliminar, señala: “Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. (...)”;

Que, asimismo, la Constitución Política del Perú, en su artículo 139^o numeral 3 y 5, señala como principios y derechos de la función jurisdiccional: “3. La observancia al debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, (...)”, “5. La motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, (...)”;

Que, mediante escrito de fecha 12 de octubre del 2021, la señora **Kattery Smith Panduro Angulo**, solicita a esta entidad el reconocimiento de su vínculo laboral por Desnaturalización de los Contratos de Locación de Servicios e Invalidez de los Contratos CAS, bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N°276 y el pago de sus beneficios sociales; por los motivos que se exponen en la misma;

Que, mediante Informe N°539-2021-MPCP-GAF-SGRH-ASA de fecha 25 de octubre del 2021 el Área de Remuneraciones de la Sub Gerencia de Recursos Humanos en atención de lo requerido mediante Proveído N°728-2021-MPCP-GAF-SGRH de fecha 19 de octubre del 2021, informa que la señora **Kattery Smith Panduro Angulo** ingresó a laborar en esta entidad como trabajadora CAS desde el 01 de julio del 2016 y continua hasta la fecha como orientador tributario en la Sub Gerencia de Control y Recaudación;

Que, asimismo se tiene que mediante escrito de fecha 21 de diciembre del 2021, la recurrente **Kattery Smith Panduro Angulo**, interpone recurso administrativo de apelación contra la denegatoria ficta deduciendo silencio administrativo negativo al considerar que ha sido desestimado su solicitud de fecha 12 de octubre del 2021; sobre reconocimiento de vínculo laboral por desnaturalización de los contratos de locación de servicios e invalidez de los contratos Cas, bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N°276 y pago de beneficios sociales; en base a los fundamentos de hecho y derecho que expone en el mismo;

Que, a la vez se tiene que mediante escrito de fecha 30 de diciembre del 2021 la recurrente **Kattery Smith Panduro Angulo**, solicita que su recurso administrativo de apelación e invocación de silencio administrativo negativo de fecha 21 de diciembre del 2021, sea elevado al superior en grado, bajo responsabilidad funcional;

Que, mediante Informe N°011-2022-MPCP-GAF-SGRH-BZNS de fecha 24 de enero del 2022, el Área Técnica Legal de la Sub Gerencia de Recursos Humanos, concluye y recomienda que el presente recurso administrativo sea elevado a la Gerencia de Asesoría Jurídica para la continuación del trámite correspondiente;

Que, asimismo se tiene que la Gerencia de Asesoría Jurídica mediante Proveído N°023-2022-MPCP-GM-GAJ, y el Oficio N°04-2022-MPCP-GM-GAJ ambos de fecha 16 de febrero del 2022, solicitó a la Sub Gerente de la Unidad de Trámite Documentario y la Procuraduría Pública Municipal de esta entidad, informe si la señora **Kattery Smith Panduro Angulo** ha interpuesto algún proceso judicial sobre reconocimiento de vínculo laboral y Otros;

Que, respecto de lo expuesto en el considerando anterior se tiene que mediante Informe N°029-2022-MPCP-ALC-GSG-UTD de fecha 18 de febrero del 2022 la Sub Gerencia de la Unidad

de Tramite Documentario informa que no ha ubicado documento alguno registrado a nombre de la señora **Kattery Smith Panduro Angulo**;

Que, asimismo mediante **Informe N°017-2022MPCP-ALC-PPM de fecha 18 de febrero del 2022**, la Procuraduría Publica Municipal informa que la señora **Kattery Smith Panduro Angulo** no ha interpuesto proceso judicial sobre reconocimiento de vínculo laboral y otros, hasta la fecha;

SOBRE LA CONTRATACIÓN BAJO LOCACIÓN DE SERVICIOS O SERVICIOS NO PERSONALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA DESNATURALIZACIÓN DE DICHS CONTRATOS.

Que, al respecto, es preciso señalar que la contratación bajo esta modalidad dentro de la Administración Pública tiene sus orígenes más remotos en el Decreto Supremo N° 065-85-PCM, que aprobó el Reglamento Único de Adquisiciones y Suministro de Bienes y Servicios No Personales del Estado, el cual regulaba, entre otras cosas, la adquisición de Servicios No Personales a través de contratos de Locación de Servicios;

Que, el citado reglamento definía por Servicios No Personales a toda "actividad o trabajo que efectúa una persona natural o jurídica ajena al organismo público que desea adquirir, a cambio de una retribución económica, para atender una necesidad intangible. Se orienta a la producción, construcción, habilitación, funcionamiento, orientación, conservación, preservación u otros; se mide en y por sus efectos o resultados";

Que, en relación al contrato de Locación de Servicios, el artículo 1764° del Código Civil señala que: "por la locación de servicios el locador se obliga, sin estar subordinado al comitente, a prestarle sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución";

Que, por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante la Resolución Directoral N° 007-99-EF-76.01, definió el citado contrato de la siguiente manera: "Por la locación de servicios el locador se obliga, sin estar subordinado al comitente, a prestarle sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución, sin que medie vínculo laboral. En el Sector Público dicho contrato se denomina Contrato de Servicios No Personales";

Que, nótese que en estas definiciones se precisa que el prestador de servicios no se encuentra subordinado al comitente, en este caso la Entidad, pues dicho contrato se caracteriza por la autonomía que ostenta el prestador de servicios, y es que de recibir órdenes, estar sujeto a control o a alguna otra manifestación de sujeción al comitente, se estaría frente a una relación de naturaleza laboral, la cual se caracteriza por el elemento subordinación;

Que, conforme, la relación contractual con la actora fue de naturaleza civil, a la que se sometió bajo su libre voluntad, con el propósito de brindar sus servicios, para un fin determinado. Por dicha razón no resulta amparable que pretenda equipararla a una de naturaleza laboral, más aún si su ingreso a la administración pública no se realizó previo concurso público de méritos, conforme se establece en el artículo 5° de La Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público;

Que, en relación al principio de la primacía de la realidad, debe precisarse que este principio busca que en caso de divergencia entre lo que ocurre en la realidad y lo que se ha plasmado en los documentos, debe darse prevalencia a lo que surge en la práctica. En otras palabras, este principio solo es aplicable cuando exista una discordancia que pueda surgir entre lo establecido en el contrato civil y lo que sucede en la práctica, lo que no ocurrió en el presente caso, donde la locadora prestó sus servicios conforme a los parámetros establecidos en su contrato civil y los términos de referencia, sin encontrarse subordinada al empleador, no existiendo duda sobre la condición civil a la que se encontraba sujeta y la forma de la prestación de sus servicios;

Que, en consecuencia, el extremo referido a la desnaturalización del contrato de locación de servicios no resulta amparable, toda vez que, que la accionante prestó servicios de manera independiente, sin encontrarse subordinada a la Entidad, recibiendo oportunamente el pago de sus honorarios profesionales de acuerdo a la naturaleza de su contrato;

SOBRE LA VALIDEZ DE LOS CONTRATOS REGULADOS BAJO EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1057.

Que, en el marco de la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, a través del Decreto Legislativo N° 1057, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 28 de junio de 2008; se creó una modalidad especial para contratación de personal al servicio del Estado denominada: Contrato Administrativo de Servicios – CAS, el cual posteriormente sería reconocido por el Tribunal Constitucional, en la sentencia del Expediente N° 00002-2010-PI/TC, como un régimen laboral especial;

Que, esta modalidad de contratación, según la exposición de motivos del referido decreto legislativo, tenía por objeto fundamental "regularizar" una situación de hecho que se había venido presentando de manera muy amplia en la administración pública, que era la utilización de los contratos denominados "servicios no personales" para la contratación de personal que realizara labores permanentes, lo cual fue considerado como una situación anómala que habría motivado que el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial declarara como trabajadores públicos a personas contratadas bajo estos últimos contratos;

Que, así, el texto original del artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1057 estableció que el contrato administrativo de servicios era una modalidad propia del derecho administrativo y privativa del Estado que no se encontraba sujeta a las disposiciones del Decreto Legislativo N° 276, ni al Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, ni a ninguna de las otras normas que regulan carreras administrativas especiales;

Que, a su vez, en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1057 se estableció que las referencias normativas a la contratación de servicios no personales se entendían realizadas a la contratación administrativa de servicios. Mientras que la Cuarta Disposición Complementaria Final estableció que: "Las entidades comprendidas en la presente norma quedan prohibidas en lo sucesivo de suscribir o prorrogar contratos de servicios no personales o de cualquier modalidad contractual para la prestación de servicios no autónomos. Las partes están facultadas para sustituirlos antes de su vencimiento, por contratos celebrados con arreglo a la presente norma";

Que, en esa línea, el Tribunal Constitucional, al momento de resolver el proceso de inconstitucionalidad presentado contra el Decreto Legislativo N° 1057, reconoció que:

"35. (...) este sistema de contratación laboral es sustitutorio del sistema civil de contratación de locación de servicios, también conocido como de servicios no personales –regulado por el artículo 1764° y siguientes del Código Civil–, siempre que se advierta la desnaturalización de dicho contrato. Esto no significa que el Estado no pueda recurrir a los contratos de locación de servicios, cuando por la naturaleza de la actividad a desarrollar, ello se justifique; lo que se proscribe es recurrir a este sistema de contratación, para actividades que importan la existencia de un vínculo laboral.

Que, por lo que a partir de lo expuesto, podemos concluir que el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, se implementó como un régimen sustitutorio de los Contratos por Servicios No Personales en los que sí existía subordinación dada la naturaleza de la labor objeto de la contratación; vale decir, sustituyó aquellos contratos civiles que estaban desnaturalizados;

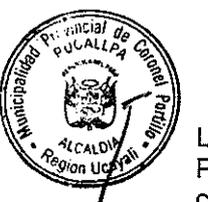
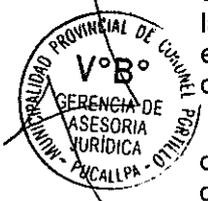
Que, ahora bien, en el presente caso se aprecia que la Entidad, en mérito a lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N°1057 en su oportunidad suscribió contratos administrativos de servicios con la señora **Kattery Smith Panduro Angulo**; normativa que el Tribunal Constitucional ha reconocido como constitucional; de manera que no podría declararse la invalidez del contrato administrativo de servicios suscrito entre las partes por ajustarse a ley;

SOBRE LA SOLICITUD DE PAGO DE BENEFICIOS SOCIALES

Que, al respecto debe precisarse que, según el artículo 5 del Decreto Legislativo N°1057, norma que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, en adelante CAS, el Contrato Administrativo de Servicios, constituye una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado. Se regula por la citada norma, no se encuentra sujeto a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, el régimen laboral de la actividad privada ni a otras normas que regulan carreras administrativas especiales;

Que, de acuerdo al citado dispositivo, el régimen CAS es una modalidad especial de contratación laboral dentro de la administración pública, no siendo equiparable a ningún otro régimen aplicable al sector estatal, como sería el sujeto al Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa, dado que, la contratación CAS tiene sus propias reglas, establecidas claramente en el Decreto Legislativo 1057 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 75-2008-PCM;

Que, el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el expediente N° 00002- 2010-PI/TC, ha considerado que el CAS es un régimen laboral de carácter especial válido, que reconoce los derechos mínimos establecidos por la Constitución Política del Perú y los convenios internacionales de la Organización Internacional de Trabajo. De esta forma, la contratación CAS de la actora, resulta válida, siendo amparable solo los derechos que esta modalidad especial de



contratación reconoce, los cuales han sido reconocidos y cancelados en su oportunidad por la Entidad², por lo que este extremo de la pretensión es improcedente;

SOBRE SOLICITUD DE AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO.

Que, respecto a dicha solicitud, debe precisarse que conforme regula el artículo 199° del TUO de la Ley N° 27444, la misma que señala que: (...).

"199.3 El silencio administrativo negativo tiene por efecto habilitar al administrado la interposición de los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes. 199.4. Aun cuando opere el silencio administrativo negativo la administración mantiene la obligación de resolver, bajo responsabilidad, hasta que se le notifica que el asunto ha sido sometido a conocimiento de una autoridad jurisdiccional o el administrado haya hecho uso de los recursos administrativos respectivos",

(...);

Que, en relación al agotamiento de la vía administrativa, el artículo 228° precisa lo siguiente:

228.1 Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso - administrativo a que se refiere el artículo 148° de la Constitución Política del Estado.

228.2 Son actos que agotan la vía administrativa

a) El acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa o cuando se produzca silencio administrativo negativo, salvo que el interesado opte por interponer recurso de reconsideración, en cuyo caso la resolución que se expida o el silencio administrativo producido con motivo de dicho recurso impugnatorio agota la vía administrativa; o

b) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica; o

(...);

Que, estando a lo expuesto se advierte que la recurrente interpone Recurso Impugnativo de Apelación contra la Resolución ficta (entendiéndose como Resolución de Alcaldía) toda vez que la facultad de Reconocimiento de Vínculo Laboral no ha sido materia de delegación, por lo que debe tenerse presente que estamos ante un proceso de Instancia Única Administrativa, habiendo agotado la vía administrativa, por lo tanto no cabe la interposición del recurso impugnativo de apelación, es por ello que esta Entidad Edil en vía de adecuación y a fin de poder dar respuesta oportuna e idónea a la recurrente debemos de encausar de oficio el Recurso Impugnativo de Apelación formulado erróneamente, por el Recurso Impugnativo de Reconsideración Extraordinario, ello en aras de no generar un estado de indefensión administrativa;

Que, en ese entender y de acuerdo a los autos es necesario precisar y establecer que en el presente caso al tratarse de una instancia Única y de un Recurso Impugnativo de Reconsideración Extraordinario, se encuentra revestida de una característica de excepcionalidad para el ejercicio del recurso; su procedencia extraordinaria cuando se trate de cuestionar actos emitidos en Única Instancia por autoridades no sujetas a potestad jerárquica. En este caso la administrada tendría agotada la vía administrativa por la emisión de este acto Resolución Ficta (entendiéndose como Resolución de Alcaldía) por no haber instancia superior ante la cual plantear alguna apelación. Pero la norma faculta a la administrada, igualmente con carácter potestativo, para interponer este recurso reconsiderativo ante la propia autoridad emisora, para intentar revertir la situación aún en la sede administrativa, como un mecanismo facultativo para evitar el costo y la demora del Proceso Contencioso Administrativo. Obviamente si el administrado opta por este Recurso de Recurso de Reconsideración Extraordinario, no requerirá nueva prueba;

Que, estando a lo informado por la Sub Gerente de Trámite Documentario y la Procuraduría Municipal³ se tiene que la señora **KATTERY SMITH PANDURO ANGULO** no ha interpuesto en contra de esta entidad demanda contenciosa administrativa alguna, debiendo esta entidad

² Mediante Informe N°539-2021-MPCP-GAF-SGRH-ASA de fecha 26 de octubre del 2021, el Trabajador del Área de Remuneraciones - Sub Gerencia de Recursos Humanos refiere: (...) - Cabe mencionar que la mencionada persona desde su ingreso a este centro laboral sus derechos laborales siempre han estado normados por el Decreto Legislativo N°1057 y la Ley N°29849, no considerándose otras retribuciones.

(...)"

Conclusiones

(...)"

Que, el pago de su remuneración siempre ha estado de acuerdo a lo estipulado en sus contratos de trabajo regulado por la Ley N°1057 y la Ley N°29849, por consiguiente a dicho trabajador **NO SE LE ADEUDA PAGO ALGUNO**, hechos que son evidenciados en las planillas de pago mensuales que se encuentran archivados.

³ Informe N°029-2022-MPCP-ALC-GSG-UTD de fecha 18 de febrero del 2022 y el Informe N°017-2022-MPCP-ALC-PPM de fecha 18 de febrero del 2022.

pronunciarse sobre la alzada, ello de conformidad a lo establecido al segundo párrafo del numeral 213.2) del artículo 213° del TUO de la Ley N°27444, Ley de Procedimiento Administrativo General;

Que, mediante Informe Legal N°261-2022-MPCP-GM-GAJ de fecha 14 de marzo del 2022, la Gerencia de Asesoría Jurídica, concluye que de la revisión al expediente de vistos, sobre Recurso de Apelación adecuado al de Reconsideración extraordinario, presentado por la recurrente, contra la **Resolución Ficta Negativa**, debe ser declarado infundado por las razones descritas; recomienda que mediante Resolución de Alcaldía se resuelva: **DECLARAR INFUNDADO** el Recurso de Apelación adecuado al de Reconsideración extraordinario formulado por la señora **KATTERY SMITH PANDURO ANGULO**, contra la **Resolución Ficta Negativa**, generada por la invocación del Silencio Administrativo Negativo, presentado mediante escrito de fecha 21 de diciembre del 2021; e **IMPROCEDENTE** la solicitud de **RECONOCIMIENTO DE VINCULO LABORAL POR DESNATURALIZACION DE CONTRATO DE LOCACION DE SERVICIOS E INVALIDEZ DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SERVICIOS CAS y PAGO DE BENEFICIOS SOCIALES**, de la señora **KATTERY SMITH PANDURO ANGULO**, por los fundamentos expuestos en la misma; (...);

Que, estando a las consideraciones expuestas, y en virtud a lo establecido en el Art. 20° numeral 06) de la Ley N° 27972-Ley Orgánica de Municipalidades;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación adecuado al de Reconsideración Extraordinario formulado por la señora **KATTERY SMITH PANDURO ANGULO**, contra la **Resolución Ficta Negativa**, generada por la invocación del Silencio Administrativo Negativo, presentado mediante escrito de fecha 21 de diciembre del 2021; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTICULO SEGUNDO.-DECLARAR IMPROCEDENTE la solicitud de **RECONOCIMIENTO DE VINCULO LABORAL POR DESNATURALIZACION DE CONTRATO DE LOCACION DE SERVICIOS E INVALIDEZ DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SERVICIOS CAS y PAGO DE BENEFICIOS SOCIALES**, de la señora **KATTERY SMITH PANDURO ANGULO**, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTICULO TERCERO.- TENER POR AGOTADA LA VIA ADMINISTRATIVA, conforme a lo señalado en el artículo 50° de la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N°27972.

ARTICULO CUARTO.- ENCARGAR a la Oficina de Tecnología de Información, la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo.

ARTICULO QUINTO.- ENCARGAR, a la Gerencia de Secretaría General la notificación y distribución de la presente resolución al interesado.

REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CORONEL PORTILLO

Segundo Leonidas Pérez Collazos
ALCALDE PROVINCIAL

