



RESOLUCIÓN DE ALCALDIA N° 442 -2022-MPCP

Pucallpa, 30 SET. 2022

VISTO:

El Expediente Externo N° 35183-2022, al cual se encuentra adjunto el escrito de fecha 19 de julio del 2022 presentado por el señor **MANUEL LU CAVERO**; el Informe N°184-2022-MPCP-GAF-SGRH-BZNS de fecha 08 de septiembre del 2022; el Informe Legal N°944-2022-MPCP-GM-GAJ de fecha 21.09.2022; y,

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 194° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, establece que las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local, que tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, estableciéndose dicha autonomía en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico;

Que, el artículo IV, del Título Preliminar del T.U.O., de la Ley N°27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, sobre principios del procedimiento administrativo, establece: “El Procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo”. 1.1 Principios de Legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley, y al Derecho dentro de las facultades que el estén atribuidas y de acuerdo con los fines para lo que le fueron conferidas...” 1.2 Principio del Debido Procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento. Tales derechos y garantías comprender, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados, acceder al expediente; a refutar los cargos imputados, a exponer sus argumentos y a presentar alegatos complementarios, a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por la autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar la decisión que los afecten. (...);

Que, mediante escrito de fecha 19 de julio del 2022 el señor **MANUEL LU CAVERO**, solicita el reconocimiento del vínculo laboral por desnaturalización de los contratos por locación de servicios, invalidez de los contratos Administrativos de Servicios y el Pago de Beneficios Sociales, conforme a los argumentos de hecho y de derecho que expone en dicho escrito;

Que, mediante Informe N°184-2022-MPCP-GAF-SGRH-BZNS de fecha 08 de septiembre del 2022, el Área Técnica Legal de la Sub Gerencia de Recursos Humanos de esta entidad en atención a los Informes Técnicos¹, y a los fundamentos que expone, concluye se declare IMPROCEDENTE, la petición del administrado **MANUEL LU CAVERO**;

SOBRE LA CONTRATACIÓN BAJO LOCACIÓN DE SERVICIOS O SERVICIOS NO PERSONALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA DESNATURALIZACIÓN DE DICHOS 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, a cambio de una retribución económica, para atender una necesidad intangible. Se orienta a la producción, construcción,

¹ Informe N°481-2022-MPCP-GAF-SGL-SS.AA de fecha 21 de junio del 2022 emitido por la encargada del Área de Servicios Auxiliares adscrito a la Sub Gerencia de Logística; el Informe N°438-2022-MPCP-GAF-SGRH-AEA de fecha 10 de agosto del 2022 emitido por el Área de Escalafón adscrito a la Sub Gerencia de Recursos Humanos.

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 el actor 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, cuya aplicación se exige para el extinto ex servidor, 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 el locador prestó sus servicios conforme a los parámetros establecidos en su contrato civil y los términos de referencia, sin encontrarse subordinado al empleador, no existiendo duda sobre la condición civil a la que se encontraba sujeto 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 el servidor prestó servicios de manera independiente, sin encontrarse subordinado 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 el servidor (**MANUEL LU CAVERO**); 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;

Que, asimismo, conforme a la documentación obrante en el expediente administrativo, es de advertirse que el recurrente **MANUEL LU CAVERO**, se encuentra dentro de los supuestos de exclusión a que se refiere el artículo 2° de la invocada Ley N°24041, por cuanto, antes de la entrada en vigencia de la Ley N°31131, los contratos administrativos de servicios al que se encontraba sujeto el recurrente eran permanencia limitada en el tiempo. De la misma manera, cabe acotar que el II Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral de fecha 08 y 09 de mayo, concluyo que los Contratos CAS solo son inválidos cuando previamente a ellos existió una relación laboral a tiempo indeterminada por desnaturalización de la contratación modal empleada;

Que, en ese sentido, al haberse encontrado el recurrente sujeto a un contrato de naturaleza determinada y encontrándose dentro de los supuestos de exclusión indicado líneas arriba, se colige que la invalidez de tales contratos administrativos de servicios no procede;

SOBRE LA SOLICITUD DE PAGO DE BENEFICIOS SOCIALES

Que, al respecto, cabe precisar que el Decreto Legislativo N°276 prevé la existencia de dos tipos de servidores: Los nombrados y los contratos, siendo lo primero los que se encuentran comprendidos en la Carrera Administrativa y se sujetan a las normas que la regulan (reconociéndole los derechos y beneficios correspondientes), y los segundos que no forman parte de dicha carrera, sino que se vincula a la administración pública para prestar el servicio objeto de la contratación; sobre éste último, es menester indicar que el artículo 48° del invocado decreto, establece que la remuneración de los servidores contratados no conlleva a bonificación de ningún tipo, ni los beneficios previstos para los servidores de carrera (nombrados);

Que, en tal sentido, debe entenderse que un servidor contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N°276, incluso que haya adquirido estabilidad laboral en virtud de la Ley N°24041, no

será acreedor de los beneficios ni las bonificaciones que contemple dicho decreto, siendo así, para el caso en concreto, conforme los fundamentos expuestos y documentación obrante, el accionante **MANUEL LU CAVERO**, presta sus servicios bajo el régimen laboral del decreto legislativo N°1057 (CAS), por lo que en consecuencia se colige que el accionante no tiene la condición de servidor nombrado y/o contratado sujeto al Decreto Legislativo N°276; **por lo que no le corresponde el pago de beneficios sociales** dispuesto en el indicado cuerpo normativo, en ese extremo, la petición del administrado respecto al pago de beneficios sociales deviene en IMPROCEDENTE;

Que, mediante Informe Legal N°944-2022-MPCP-GM-GAJ de fecha 21 de septiembre del 2022, la Gerencia de Asesoría Jurídica **CONCLUYE**: que lo petitionado por el recurrente **MANUEL LU CAVERO**, respecto a la declaración de desnaturalización de contratos de locación de servicios e invalidez de contratos administrativos de servicios, y su incorporación como personal permanente bajo los alcances del Decreto Legislativo N°276, asimismo improcedente el pago de los beneficios sociales, carece de sustento legal, resultando IMPROCEDENTE, por no estar arreglado a derecho. **RECOMIENDA**: que mediante acto resolutivo se resuelva: **DECLARAR IMPROCEDENTE** lo solicitado por el señor **MANUEL LU CAVERO**, sobre declaración de desnaturalización de contratos de locación de servicios e invalidez de contratos administrativos de servicios, y su incorporación como personal permanente bajo los alcances del Decreto Legislativo N°276, e Improcedente Pago de Beneficios Sociales;

Que, estando a las consideraciones expuestas, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 numeral 6) de la Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades.

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- DECLARAR IMPROCEDENTE la solicitud de **DECLARACIÓN DE DESNATURALIZACIÓN DE CONTRATOS DE LOCACIÓN DE SERVICIOS E INVALIDEZ DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SERVICIOS, Y SU INCORPORACIÓN COMO PERSONAL PERMANENTE BAJO LOS ALCANCES DEL DECRETO LEGISLATIVO N°276 y PAGO DE BENEFICIOS SOCIALES**, del servidor **MANUEL LU CAVERO**, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTICULO SEGUNDO.- 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 TERCERO.- ENCARGAR, a la Gerencia de Secretaria General la notificación y distribución de la presente resolución a la interesada.

REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.



Segundo Leonidas Pérez Collazos
ALCALDE PROVINCIAL