



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL CAJAMARCA

GERENCIA MUNICIPAL



RESOLUCIÓN DE GERENCIA MUNICIPAL N° 387-2022-MPC/G.M.

Cajamarca, 17 de Octubre del 2022.

EL GERENTE MUNICIPAL DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CAJAMARCA.

VISTO:

Expediente Administrativo N° 50969-2022; Resolución de la Oficina General de Gestión de Recursos Humanos N° 347-2022-OGGRRHH-MPC; Expediente N° 2022056763 de fecha 01 de setiembre de 2022; Informe Legal N° 027-2022-DCSV/OGAJ-MPC de fecha 22 de setiembre de 2022, emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Municipalidad Provincial de Cajamarca, respecto al Recurso de Apelación presentado por la Sra. Veronika Milagros Ruiz Cabrera.

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución Política del Perú en su artículo 194° modificada por la Ley de Reforma Constitucional N° 28607, concordante con el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27972, establece que los Gobiernos Locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, precisando la última norma indicada que la autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las Municipalidades, radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, actos administrativos y de administración, con sujeción al Ordenamiento Jurídico.

Que, el artículo 117 del TUO de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N°004-2019-JUS, señala que cualquier administrado, individual o colectivamente, puede promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante todas y cualesquiera de las entidades, ejerciendo el derecho de petición reconocido en el numeral 20) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú. Al respecto, el derecho de petición, consagrado en numeral 20) del artículo 2 de nuestra Constitución, el Tribunal Constitucional ha establecido que está conformado por los siguientes aspectos: **a)** La libertad reconocida a cualquier persona para formular pedidos escritos a la autoridad competente. **b)** La obligación de la referida autoridad de otorgar una respuesta al peticionante, por escrito y en el plazo que la ley establezca, que contendrá los motivos por los cuales se acuerda acceder o no a lo peticionado. Por lo que, es obligación de la autoridad competente dar al interesado una respuesta también por escrito, en el plazo legal y bajo responsabilidad, lo que confiere al derecho de petición mayor solidez y eficacia.

Que, con Expediente Administrativo N° 50969 - 2022, la Sra. Veronika Milagros Ruiz Cabrera, solicita: El reconocimiento de la relación laboral para labores de naturaleza permanente con el cargo de Asistente Administrativo en el área de Secretaría Técnica de Contrataciones. Al respecto, mediante Resolución de la Oficina General de Gestión de Recursos Humanos N° 347-2022-OGGRRHH-MPC, se resuelve: **ARTÍCULO PRIMERO.** - "*Declarar IMPROCEDENTE la solicitud de la Sra. VERONIKA MILAGROS RUIZ CABRERA sobre reconocimiento de vínculo laboral para labores de naturaleza permanente en el cargo de asistente administrativo en el área de Secretaría Técnica de Contrataciones*".

Que, mediante Expediente N° 2022056763 de fecha 01 de setiembre de 2022, la Sra. Veronika Milagros Ruiz Cabrera, interpone Recurso Administrativo de Apelación contra la Resolución de la Oficina General de Gestión de Recursos Humanos N° 347-2022-OGGRRHH-MPC, la cual declaró improcedente su solicitud de reconocimiento de relación laboral; por tal motivo, requiere que el superior jerárquico lo declare fundado.





MUNICIPALIDAD PROVINCIAL CAJAMARCA



GERENCIA MUNICIPAL

RESOLUCIÓN DE GERENCIA MUNICIPAL N° 387-2022-MPC/G.M.

Cajamarca, 17 de Octubre del 2022.

Que, con Informe N° 400-2022-OGRRRH-MPC de fecha 13 de setiembre de 2022, el director de la Oficina General de Gestión de Recursos Humanos, de conformidad con el artículo 220° del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N°27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, concordante con el artículo 209 de la Ley acotada, hace de conocimiento y remite a Gerencia Municipal el Recurso Administrativo de Apelación incoado por la Sra. Veronika Milagros Ruiz Cabrera, contra la Resolución de la Oficina General de Gestión de Recursos Humanos N° 347-2022-OGRRRH-MPC.

Que, el artículo 218° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, respecto a los recursos administrativos, establece: "218.1 Los recursos administrativos son: a) Recurso de reconsideración b) **RECURSO DE APELACIÓN** (...). Asimismo, los artículos 219 y 220 del mismo cuerpo normativo, regulan, respectivamente, los recursos de administrativos de reconsideración y de apelación. Al respecto, podemos señalar lo siguiente: el RECURSO DE APELACIÓN, se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

En ese sentido, en atención a la solicitud presentada por la recurrente, y en aplicación del principio de legalidad tipificado en el Texto Único Ordenado de la Ley N°27444 y lo previsto por el artículo I del Título Preliminar de la Ley N°27972, se va expresar lo que la norma permita.

Respecto al reconocimiento vinculado a la relación laboral para labores de naturaleza permanente:

Que, el artículo 1° de la Ley N° 24041 establece expresamente lo siguiente: "Los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente, que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos sino por las causas previstas en el Capítulo V del Decreto legislativo N° 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 15 de la misma ley". Así pues, se puede apreciar que el ámbito de aplicación subjetiva de la norma antes reseñada, se restringe a aquellos servidores que hubieran sido **contratados para labores de naturaleza permanente**; en tanto, tomando como referencia la categoría del servidor, **no es aplicable a los servicios que por su propia naturaleza sean de carácter accidental o temporal**.

Que, visto la Resolución de la Oficina General de Gestión de Recursos Humanos N° 347-2022-OGRRRH-MPC, advierte que, de la revisión del Sistema Integrado de Recursos Humanos de la Municipalidad Provincial de Cajamarca, **la Sra. Veronika M. Ruiz Cabrera no registra vínculo laboral con la entidad municipal, es decir no tiene la condición de trabajadora**. Se precisa que, de acuerdo a los medios de prueba presentados en su solicitud, referente a Informe de Actividades de los años 2020, 2021 y 2022, más los recibos por honorarios, acredita que, la solicitante prestaba sus servicios para la entidad municipal bajo la contratación de locación de servicios, que es una modalidad de contratación civil regulado por el artículo 1764 del Código Civil que prescribe: "*Por la locación de servicios el locador se obliga, sin estar subordinado al comitente, a prestarle sus servicios por cierto*".

Alameda de los Incas N° 253 - Complejo Qhapaq Ñan
076 - 599250
www.municaj.gob.pe



Cajamarca



RESOLUCIÓN DE GERENCIA MUNICIPAL N° 387-2022-MPC/G.M.

Cajamarca, 17 de Octubre del 2022.

tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución", en la misma no existen los elementos de una relación laboral, por lo que no puede considerarse en la condición de trabajadora. Que, tales informes de actividades se elaboran con la finalidad de que, la entidad municipal tome conocimiento sobre las actividades que ha realizado la locadora, para el correspondiente pago de la retribución, sin ejercer ningún tipo de subordinación sobre la forma como realiza la misma sus actividades para llegar al obtener el resultado exigido por el comitente (Municipalidad de Provincial de Cajamarca). Conforme se advierte, como municipalidad ha cumplido con emitir la conformidad del servicio brindado mediante informes y como consecuencia pagársele su retribución que corresponde.

Que, en efecto, el reconocimiento al cual alude la recurrente solo aplica para labores de naturaleza permanente, lo que implica el ingreso a la administración pública bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276; empero ello se realiza solo mediante concurso público de méritos, esto de conformidad con el artículo 28° del Decreto Supremo N° 005-90-PCM que prescribe: "**El ingreso a la administración pública en la condición de servidor de carrera o de servidor contratado para labores de naturaleza permanente se efectúa obligatoriamente mediante concurso.** La incorporación a la carrera administrativa será por el nivel inicial del grupo ocupacional al cual postuló. **Es nulo todo acto administrativo que contravenga la Ley y su Reglamento**". En esa línea, y siendo carente la condición de trabajadora de la recurrente, ya que no se ha determinado o evidenciado que, de las pruebas ofrecidas, esta haya ingresado a la entidad municipal por concurso público; sino más bien ha prestado sus servicios mediante locación de servicios, una modalidad de contratación civil, que no genera ningún derecho de carácter laboral.

Al respecto, y tomando como referencia el análisis y pronunciamiento de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil - SERVIR, contenido en el Informe Técnico N° 1952-2019-SERVIR/GPGSC de fecha 18 de diciembre de 2019, en el numeral 5.3 respecto de las reincorporaciones de servidores por desnaturalización de contratos de locación de servicios, precisa que: "... Por lo tanto, ***no resultaría posible hacer extensiva la aplicación de la protección regulada en el artículo 1° de la Ley N° 24041 a aquellos que hubieran estado contratados bajo locación de servicios, pues incluso si se concluyera que dicha contratación se desnaturalizó, no podría entenderse que existió una contratación para el desarrollo de labores permanentes bajo el D.L. N° 276 (como exige el artículo 1° de la Ley N° 24041 para el otorgamiento de la protección contra el cese), toda vez que, conforme al propio D.L. N° 276 y su reglamento, el acceso a este tipo de vinculación requiere de concurso público. Debe advertirse que la conclusión antes arribada resulta coherente con el criterio desarrollado por el Tribunal Constitucional en el caso Huatuco y la sentencia que regula sus alcances, en virtud de los cuales se requiere precisamente el acceso por concurso público para adquirir la condición de indeterminado en el sector público, siendo precisamente esto último lo que podría justificar la reincorporación en el puesto...***".

Que, de conformidad con el Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, el Artículo 28 establece: "**El ingreso a la Administración Pública en la condición de servidor de carrera o de servidor contratado para labores de naturaleza permanente se efectúa obligatoriamente mediante concurso.** La incorporación a la Carrera Administrativa será por el nivel inicial del grupo ocupacional al cual postuló. **Es nulo todo acto administrativo que contravenga la presente disposición**". Asimismo, la citada norma, en su





RESOLUCIÓN DE GERENCIA MUNICIPAL N° 387-2022-MPC/G.M.

Cajamarca, 17 de Octubre del 2022.

Artículo 39 refiere que: "La contratación de un servidor para labores de naturaleza permanente será excepcional; procederá sólo en caso de máxima necesidad debidamente fundamentada por la autoridad competente. El contrato y sus posteriores renovaciones no podrán exceder de tres (3) años consecutivos".

Bajo ese marco normativo, se deduce que la Ley N° 24041 fue emitida con la finalidad de cautelar el derecho de los servidores contratados bajo el Decreto Legislativo N° 276 para el desarrollo de labores permanentes, frente a la práctica de las entidades de proceder a la desvinculación antes de que alcen los 3 años consecutivos que concedía el derecho de ingresar a la carrera administrativa. Así pues, la protección antes descrita nunca tuvo por finalidad el reconocimiento de estabilidad laboral en el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 para los casos de desnaturalización de contratos de locación de servicios, pues ello colisiona directamente con las reglas de acceso al empleo público previstas en la Ley N° 28175.- Ley Marco del Empleo Público (concurso público, meritocracia e igualdad de oportunidades). Por lo que, teniendo en cuenta lo citado anteriormente, no procede amparar la pretensión de reconocimiento de la relación laboral para labores de naturaleza permanente, considerando que para ingresar a la carrera administrativa se requiere un proceso de selección que permita, en forma transparente, el acceso a un puesto de trabajo por méritos propios y no por circunstancias contrarias al ordenamiento jurídico vigente, ya sea mediante concurso público de méritos en calidad de servidora nombrada o contratada bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276.

Respecto a la desnaturalización de contrato de Locación de servicios:

Que, en cuanto a la desnaturalización de la relación laboral aludida por la recurrente, según el Expediente Administrativo N° 50969-2022, mediante el cual, la Sra. VERONIKA MILAGROS RUIZ CABRERA, solicita: RECONOCIMIENTO DE RELACIÓN DE TRABAJO DE NATURALEZA PERMANENTE, alegando lo siguiente: "Ingresó a laborar a la Municipalidad Provincial de Cajamarca desde el 01 de octubre de 2020 en el cargo de ASISTENTE ADMINISTRATIVO en el área de Secretaría Técnica de Contrataciones, y que viene ejerciéndola hasta la actualidad". Asimismo, señala que, "las diversas ordenes de servicios girados por el Gobierno Local para el pago de su trabajo, determinan la desnaturalización de la relación civil a una relación de trabajo propiamente dicha, entre la Entidad Municipal y el recurrente; esto al evidenciarse los tres elementos esenciales de un contrato de trabajo como son: **el trabajo personal, una remuneración y el elemento más importante la subordinación**, en vista que la recurrente tenía un horario de entrada y salida, por lo que se llega a la conclusión de que se ha producido la desnaturalización del vínculo por el uso fraudulento de un contrato civil, por lo tanto, la recurrente cuenta con una relación laboral estable". Asimismo, señala que se encuentra laborando para la entidad municipal por el tiempo de un año y nueve meses (...). Bajo esa línea, debe entenderse que los contratos de locación de servicios se encuentran regulados por el Código Civil peruano, tienen la naturaleza de un contrato civil, mas no la calidad de un contrato de trabajo. **La principal característica es que los locadores no se encuentran subordinados al comitente**, caso contrario de un trabajador con vínculo laboral, pues este si se encuentra subordinado a su empleador.





MUNICIPALIDAD PROVINCIAL CAJAMARCA

GERENCIA MUNICIPAL



RESOLUCIÓN DE GERENCIA MUNICIPAL N° 387-2022-MPC/G.M.

Cajamarca, 17 de Octubre del 2022.

Que, el artículo 1764 del Código Civil Peruano, ha definido el contrato de locación de servicios como aquel acuerdo de voluntades por el cual **“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”**. Por tanto, el elemento esencial en el contrato de locación de servicios es la independencia, que tiene el locador frente al comitente, en la prestación de sus servicios; es decir, el elemento determinante, característico y diferenciador en el contrato de trabajo, en relación con el contrato de locación de servicios, es la subordinación del trabajador con respecto al empleador. Bajo esa premisa, es la subordinación, el elemento que otorga al empleador las facultades de dirección, fiscalización y sanción que tiene el empleador frente a un trabajador.

Al respecto, el Tribunal Constitucional en diversas sentencias ha establecido criterios jurisprudenciales donde señala cuándo llega a desnaturalizarse un contrato de locación de servicios. En tanto, se ha creído conveniente hacer cita a la **STC 18-2016-PA/TC, f) 6**, la cual ha establecido criterios que fueron seguidos también por la Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, indicando que, respecto a la **existencia de una relación de trabajo entre las partes, aplicando el principio de primacía de la realidad**:

“Se debe determinar si la prestación de servicios del recurrente, en aplicación del principio de primacía de la realidad, puede ser considerada un contrato de trabajo, porque de ser así, el demandante solo podía ser despedido por causa justa prevista en la ley. Así, en la sentencia emitida en el Expediente 1944-2002-AA/TC, se estableció que mediante el referido principio “[...] en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que fluye de los documentos debe darse preferencia a lo primero; es decir, a lo que sucede en el terreno de los hechos”.

De la misma forma, el Tribunal Constitucional en la sentencia antes referida señala que debe determinarse si existieron rasgos de laboralidad, en esta ocasión las detalló en el **fundamento jurídico 7**, de la siguiente manera:

“Para determinar si existió una relación de trabajo entre las partes encubierta mediante un contrato civil, este Tribunal debe evaluar si en los hechos se presentó, en forma alternativa y no concurrente, alguno de los siguientes rasgos de laboralidad: a) control sobre la prestación o la forma en que ésta se ejecuta; b) integración de la demandante en la estructura organizacional de la emplazada; c) prestación ejecutada dentro de un horario determinado; d) prestación de cierta duración y continuidad; e) suministro de herramientas y materiales al demandante para la prestación del servicio; f) pago de remuneración al demandante; y, g) reconocimiento de derechos laborales, tales como las vacaciones anuales, las gratificaciones y los descuentos para los sistemas de pensiones y salud”.

Asimismo, la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República indicó en la **Casación 18623-2015**, Huánuco. Seguido por Luis Enrique Pinchi Aquino, donde en su **fundamento jurídico 6** señala sobre la acreditación de los tres elementos esenciales de un contrato de trabajo:

“Se tiene que toda relación laboral se caracteriza por la existencia de tres elementos esenciales que la definen como tal: i) prestación personal de servicio, ii) subordinación y iii) remuneración. En contraposición a ello, el contrato de locación de servicios es definido





RESOLUCIÓN DE GERENCIA MUNICIPAL N° 387-2022-MPC/G.M.

Cajamarca, 17 de Octubre del 2022.

por el artículo 1764 del Código Civil como un acuerdo de voluntades por el cual 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, de lo que se infiere que el elemento esencial del contrato de locación de servicios es la independencia del locador frente al comitente en la prestación de sus servicios”.

De esta manera, a efecto de determinar la existencia de una relación de trabajo entre las partes, encubierta mediante un contrato civil, amerita estimar las pruebas aportadas por el recurrente, que para el caso en concreto son: Diversas ordenes de servicio, Informes de las labores realizadas, Informes para el pago de los servicios prestados, Recibos por honorarios generados. Siendo que, de acuerdo a los medios de prueba presentados, la recurrente confirma que, prestaba sus servicios para la entidad municipal bajo la contratación de locación de servicios, que es una modalidad de contratación civil regulado por el artículo 1764 del Código Civil, que prescribe: **“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”**; bajo ese contexto, cabe indicar que dichos informes de actividades se elaboran con la finalidad de que, la entidad municipal tome conocimiento sobre las actividades que ha realizado la locadora, para el correspondiente pago de la retribución, sin ejercer ningún tipo de subordinación sobre la forma como realiza la misma sus actividades para llegar al obtener el resultado exigido por el comitente (Municipalidad de Provincial de Cajamarca). Conforme lo advierte la Oficina General de Gestión de Recursos Humanos, la entidad ha cumplido con emitir la conformidad del servicio brindado mediante informes y como consecuencia pagársele su retribución que corresponde.

Que, en atención a lo descrito en los párrafos precedentes, y tomando como referencia la posición de nuestros magistrados en la Sentencia N° 833-2004-AA-TC se señala que: *“En virtud del principio de primacía de la realidad, que es un elemento implícito en nuestro ordenamiento y, concretamente, impuesto por la propia naturaleza tuitiva de nuestra Constitución, según el cual, en caso de discordia entre lo que ocurre en la realidad y lo que aparece en los documentos o contratos, debe otorgarse preferencia a lo que sucede y se aprecia en los hechos (...)”*. La aplicación de este principio requiere un minucioso análisis de los documentos que permita diferenciar lo que acontece en la realidad de aquello que se presenta de manera encubierta, para que tal evaluación nos lleve a concluir, sin ninguna duda, que los elementos típicos de un contrato de trabajo se configuran, pues sólo de esta manera se podrá afirmar con absoluta certeza que nos encontramos ante una relación laboral.

En ese orden de ideas, y en consideración a la continuidad de la prestación de servicios por parte de la recurrente con la entidad, que abarca desde el 01 de octubre de 2020 hasta la actualidad en el cargo de Asistente Administrativo en el área de Secretaría Técnica de Contrataciones; esta asesoría considera que, de la valoración de los documentos probatorios adjuntos, se evidencia que ha existido un vínculo laboral con la recurrente, el cual pese a la forma en que se ha exteriorizado la relación que mantenía con la entidad, en aquélla se han configurado los elementos típicos de un contrato de trabajo, como son la prestación personal, la subordinación y la dependencia y/o subordinación. Pues de los informes de actividades, como de los recibos por honorarios emitidos, se evidencia que las labores prestadas constituyen actividades propias de la entidad, vale decir, que los servicios prestados no han sido para un proyecto específico, con un tiempo determinado, sino más bien se ha convertido en continuo y permanente. Sin embargo, dado que la pretensión está enfocada al reconocimiento de la relación





MUNICIPALIDAD PROVINCIAL CAJAMARCA



GERENCIA MUNICIPAL

RESOLUCIÓN DE GERENCIA MUNICIPAL N° 387-2022-MPC/G.M.

Cajamarca, 17 de Octubre del 2022.

laboral para labores de naturaleza permanente bajo la adopción de la Ley N° 24041; en consecuencia, no procede amparar la pretensión de reconocimiento de la relación laboral para labores de naturaleza permanente, considerando que para ingresar a la carrera administrativa se requiere un proceso de selección que permita, en forma transparente, el acceso a un puesto de trabajo por méritos propios y no por circunstancias contrarias al ordenamiento jurídico vigente, ya sea mediante concurso público de méritos en calidad de servidora nombrada o contratada bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276. Por lo tanto;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación presentado por la señora **VERONIKA MILAGROS RUIZ CABRERA**, contra la RESOLUCIÓN DE LA OFICINA GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS N° 347-2022-OGGRRHH-MPC; por cuanto, no procede amparar la pretensión de reconocimiento de la relación laboral para labores de naturaleza permanente, considerando que para ingresar a la carrera administrativa se requiere un proceso de selección que permita, en forma transparente, el acceso a un puesto de trabajo por méritos propios y no por circunstancias contrarias al ordenamiento jurídico vigente, ya sea mediante concurso público de méritos en calidad de servidora nombrada o contratada bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276.

ARTÍCULO SEGUNDO: CONFIRMAR en todos sus extremos la RESOLUCIÓN DE LA OFICINA GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS N° 347-2022-OGGRRHH-MPC. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el Artículo 228° del TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444.- LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, **SE DA POR AGOTADA LA VÍA ADMINISTRATIVA.**

ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR la presente resolución a la señora **VERONIKA MILAGROS RUIZ CABRERA**, de acuerdo con las formalidades establecidas en el TUO DE LA LEY N° 27444.- LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE.


Municipalidad Provincial de Cajamarca
CPCC Ricardo Azahuanche Oliva
GERENTE MUNICIPAL

DISTRIBUCIÓN

- RRRH
- Informática y Sistemas
- Interesado

📍 Alameda de los Incas N° 253 - Complejo Qhapaq Nan
☎ 076 - 599250
🌐 www.municaj.gob.pe



Cajamarca
es tuya