

GERENCIA MUNICIPAL



RESOLUCIÓN DE GERENCIA MUNICIPAL Nº 445-2022-MPC/G.M.

Cajamarca, 16 de Dictembre del 2022.

EL GERENTE MUNICIPAL DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CAJAMARCA

VISTO:

El Expediente Administrativo Nº 072281-2022, que contiene el Recurso Administrativo de Apelación contra la Resolución de la Oficina General de Gestión de Recursos Humanos Nº 530-2022-OGGRRHH-MPC, de fecha octubre de 2022; el Informe Legal Nº 006-2022-OGAJ-MPC/MCCP, emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Municipalidad Provincial de Cajamarca; y,

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución Política del Perú en su artículo 194º modificada por la Ley de Reforma Constitucional Nº 28607, concordante con el artículo II del Título Preliminar de la Ley Nº 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, áctos administrativos y de administración, con sujeción al Ordenamiento Jurídico.

Por su parte, el artículo 9° de la Ley N° 27783 "Ley de Bases de la Descentralización" respecto a la dimensión de las autonomías señala: 9.1. Autonomía política: es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes. 9.2. Autonomía administrativa: es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad. 9.3. Autonomía económica: es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencia.

Por su parte, el Artículo 218º del Decreto Supremo antes mencionado, cuando hace referencia a los Recursos administrativos, establece lo siguiente: 218.1 Los recursos administrativos son: a) Recurso de reconsideración b) Recurso de Apelación (...) 218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios (...); en tal sentido, de la revisión de los actuados se advierte que el recurso de apelación bajo análisis ha sido interpuesto dentro del plazo correspondiente.

Que, el Art. 220° del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS - Texto Único Ordenado de la Ley Nº 444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, señala: "El recurso de apelación se interpondrá guando 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 tal sentido, el recurso de apelación a de ser interpuesto con la finalidad que el órgano jerárquicamente superior al emisor de la decisión impugnada revise y modifique la resolución del subalterno. Con este recurso lo que se busca es obtener un segundo parecer jurídico de la Administración Pública sobre los mismos hechos y evidencias, no requiere prueba nueva, pues se trata fundamentalmente de una revisión integral del procedimiento desde una perspectiva de puro derecho.

Que, mediante Resolución de la Oficina General de Gestión de Recursos Humanos Nº 530-2022-OGGRRHH-MPC, de fecha octubre de 2022, se resuelve: "ARTÍCULO PRIMERO.- Se DECLARA IMPROCEDENTE la solicitud de la Srq. DEISY OCAS GUTIERREZ, sobre i) El reconocimiento de una relación laboral para labores de naturaleza permanente bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N°276,

Alameda de los Incas N° 253 - Complejo Qhapaq Ñan

C 076 - 599250





GERENCIA MUNICIPAL



RESOLUCIÓN DE GERENCIA MUNICIPAL Nº 445-2022-MPC/G.M.

Cajamarca, 16 de Diciembre del 2022.

desde el 06 de enero de 2020, en el cargo de Comunicadora Integral en la Unidad de Imagen y Protocolo de la Oficina General de Comunicaciones y Relaciones Institucionales de la Municipalidad Provincial de Cajamarca, ii) Se expida la resolución que autorice su contratación a través de un contrato de trabajo para labores de naturaleza permanente, iii) Se le pague su remuneración otorgándole boletas de pago, se le incluya en la planilla de trabajadores permanentes y se le pague los beneficios sociales como vacaciones, bonificaciones, aguinaldos de julio y diciembre por el monto de s/ 6, 700.00 en virtud a los fundamentos expuestos en la presente resolución (...).

Que, de la revisión del expediente administrativo se evidencia que con fecha 26 de octubre de 2022, la Sra. DEISY OCAS GUTIERREZ, interpone Recurso Administrativo de Apelación contra la Resolución de la Oficina General de Gestión de Recursos Humanos Nº 530-2022-OGGRRHH-MPC, de fecha octubre de 2022, fundamentando básicamente lo siguiente: PRIMERO.- En primer lugar, debo reiterar que mi persona ha laborado para la Municipalidad Provincial de Cajamarca, desde el 06 de enero de 2020 a la fecha, labores que son prestadas de manera personal, remunerada y subordinada; sin embargo, siendo esta las de un empleado público mi relación laboral, sin suscripción de contrato laboral 😭 guno, y que a la fecha he adquirido todos los derechos laborales sujetos al régimen laboral de la actividad pública, teniendo en cuenta mi relación laboral se ha desnaturalizado en aplicación del principio de primacía de la realidad y transformarla en una relación a plazo indeterminado (...); SEGUNDO.- La recurrida no tiene sustento jurídico alguno (...) Que mi intención no es ingresar a la carrera administrativa, sino es que se me reconozca como trabajadora permanente bajo los alcances del Decreto Legislativo Nº 276 con los derechos que emanan de dicho régimen (...); TERCERO.- Que, además se menciona en la impugnada que mi persona viene laborando bajo la modalidad de locación de servicios lo cual no genera ningún vínculo de carácter laboral, lo cierto es que mi persona viene laborando para la Municipalidad Provincial de Cajamarca sin haber suscrito contrato alguno desde el inicio de mi relación laboral con la entidad, además que mis funciones son propias de un empleado público y está estipulad en los documentos de gestión de la Municipalidad; CUARTO.- Que, la impugnada carece de una debida motivación conociendo a la debida motivación del acto administrativo como expresión concreta de la causa o motivo del mismo, es decir, la manifestación de las razones de hecho y de derecho que lo fundamentan (...); UNDECIMO.-Entonces de acuerdo a lo expuesto se tiene que mis funciones están determinadas dentro de una relación laboral permanente bajo el régimen de la actividad pública, y debe declararse como tal por haber concurrido siempre y desde un primer momento los tres elementos de toda relación laboral (prestación personal, remuneración y subordinación) (...)".

SOBRE LA NATURALEZA DE LA CONTRATACIÓN QUE VINCULA A LA SRA. DEISY OCAS GUTIERREZ Y LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CAJAMARCA

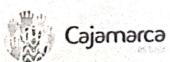
Que, de la revisión de la información proporcionada por la Oficina General de Gestión de Recursos Humanos se tiene de la revisión del Sistema Integrado de Recursos Humanos de la Municipalidad Provincial de Cajamarca y del Informe N° 181-2022-JISG-UPDP-ARE-MPC, se advierte que la recurrente no registra vínculo laboral con la entidad municipal, es decir no tiene la condición de trabajadora con vínculo laboral bajo ningún régimen laboral.

La recurrente manifiesta que, desde el 06 de enero de 2020 a la fecha, viene prestando labores de manera personal, remunerada y subordinada a la Municipalidad Provincial de Cajamarca sin contrato alguno; sin embargo, obvia mencionar que las labores o el trabajo prestado lo viene haciendo en función 🗏

Alameda de los Incas N° 253 - Complejo Qhapaq Ñan

£ 076 - 599250

a www.mimical.gob.pe





OP

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL CAJAMARCA

GERENCIA MUNICIPAL



RESOLUCIÓN DE GERENCIA MUNICIPAL Nº 445-2022-MPC/G.M.

Cajamarca, 16 de Diciembre del 2022.

a contratos de locación de servicios, razón por la cual ella misma ha emitido recibos por honorarios e informes de actividades para dar cuenta de las actividades realizadas documentos que han sido ofrecidos como medios de prueba en su petición primigenia.

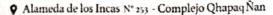
De los documentos obrantes en el expediente administrativo se advierte que la administrada ha venido prestando servicios personales y por ellos recibe una contraprestación económica por parte de la Entidad municipal así mismo dicha obligación fue producto de contratos de locación de servicios, el cual generó una relación contractual civil, mediante la cual la recurrente se obligaba a prestar el servicio autónomo (sin subordinación alguna durante todo el periodo, pues no existe documento alguno que demuestre que haya existido subordinación, ni siquiera registra horario de entrada y salida).

Es de observarse que del contenido del expediente administrativo y de la petición inicial, la ulministrada no anexado ningún tipo de documento debidamente fundamentado por la autoridad dompetente que haya decretado la necesidad de su contratación (lo que tampoco ha logrado probar); por lo tanto, no puede asegurar que su labor sea de carácter permanente, siendo que en el presente caso y de los medios probatorios presentados por ella misma, se evidencia que siempre ha estado vinculado a la Entidad bajo una relación de índole civil, mediante contratos de locación de servicios. En ese sentido, si bien ha existido la prestación personal y la correspondiente contraprestación a la recurrente, no sucede lo mismo con el elemento subordinación; pues contaba con la autonomía para prestar los servicios para los cuales había sido contratada.

Si bien la recurrente pretende hacer creer que su subordinación laboral y la existencia de un vínculo laboral, está acreditada con la emisión de una serie de informes a su supuesto inmediato superior; sin embargo omite señalar que la emisión de informes sobre las actividades que realizaba, no significan subordinación o control de trabajo, sino justificación de labores y avances en el servicio contratado, realizadas con efecto del pago; por lo que ni siquiera existe acervo probatorio que acredite la existencia de un vínculo laboral con la recurrente y por lo tanto el presupuesto para que le corresponda el pago de beneficios sociales.

En efecto, el hecho de que el locador informe del desarrollo de sus servicios a su contratante, no significa que éste se encuentre subordinado al mismo, pues es de conocimiento general que en toda clase de contratos de locación de servicios, todo contratante requiere contar con la información de los servicios prestados del locador, la misma que se materializa a través de un informe para luego, el apontratante pueda dar la respectiva conformidad del servicio y junto con ello, la correspondiente ontraprestación del locador. Entonces en este punto cabe preguntarse: ¿Es posible que, en un contrato de locación de servicios, el locador reciba una contraprestación sin haber presentado los informes requeridos de cumplimiento de sus obligaciones, y sin existir la conformidad por el servicio prestado? Indudablemente que no es posible.

En ese sentido, en la solicitud incoada la administrada ha omitido adjuntar medios probatorios idóneos para comprobar una verdadera relación laboral, como sería documentos que demuestren que ha cumplido con un horario de trabajo o la presencia de memorándums durante dicho periodo de tiempo, que demuestren órdenes directas por parte de su jefe inmediato; por lo tanto, al no haberse acreditado el elemento subordinación, se debe señalar la inexistencia de un vínculo laboral y por



· 076 · 599250





GERENCIA MUNICIPAL



RESOLUCIÓN DE GERENCIA MUNICIPAL Nº 445-2022-MPC/G.M.

Cajamarca, 16 de Diciembre del 2022.

lo tanto la carencia del presupuesto necesario para el pago de los beneficios sociales peticionados.

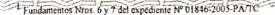
Consecuentemente la Municipalidad Provincial de Cajamarca, en todo momento careció de potestad alguna para direccionar la forma en que la recurrente cumpliría sus obligaciones contractuales. Así, al carecerse de la subordinación en la relación contractual, entre la recurrente y la Municipalidad, se pude colegir que los contratos de locación de servicios han surtido la plena eficacia de regular una prestación de servicios autónoma e independiente, sin que dicha contratación haya sido instrumentalizada para desnaturalizar un contrato laboral, como afirma erradamente la recurrente.

En efecto, al no existir subordinación, se carece de uno de los presupuestos básicos, para argumentar que existe una relación laboral entre la administrada y la Municipalidad Provincial de Cajamarca. Sobre lo dicho, se ha pronunciado reiteradamente nuestro Tribunal Constitucional, el cual mediante Sentencia emitida en el Expediente Nº 01846-2005-PA/TC, señala lo siguiente:

"(...) Por su parte, el contrato de locación de servicios ha sido definido en el artículo 1764º del Código Civil 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". Es evidente que, de la definición dada por el Código Civil, el elemento esencial de este contrato es la independencia del locador frente al comitente en la prestación de sus servicios.

De lo expuesto, se aprecia que el elemento determinante, característico y diferenciador del contrato de trabajo en relación con el contrato de locación de servicios es el de la subordinación del trabajador con respecto al empleador, lo cual le otorga a este último la facultad de dar órdenes, instrucciones o directrices a los trabajadores con relación al trabajo por el que se les contrató (poder de dirección), así como la de imponerle sanciones ante el incumplimiento de sus obligaciones de trabajo (poder sancionador o disciplinario) (...)"

Por otro lado, tenemos que la Autoridad del Servicio Civil - SERVIR en reiteradas oportunidades ha emitido pronunciamiento respecto a los contratos de locación de servicios, así podemos citar el Informe Técnico № 416-2019-SERVIR/GPGSC, de fecha 13 de marzo de 2019, que en su numeral 2.5 prescribe lo síguiente: <u>"Las personas que brindan servicios al Estado bajo la modalidad de servicios</u> no personales, es decir como locadores de servicios, no están subordinados al Estado, sino que <u>prestan sus servicios bajo las reglas del Código Civil y sus normas complementarias, cuya</u> contratación se efectúa para realizar labores no subordinadas, de manera autónoma por un tiempo determinado a cambio de una retribución, sin que ello implique en modo alguno una vinculación de carácter laboral o estatutaria con el Estado, es decir, se trata de un contrato distinto a los contratos laborales, los cuales sí contemplan beneficios para los trabajadores por existir un vínculo laboral. Asimismo, en el numeral 2.6, señala: "Por lo tanto, las personas que brindan servicios a la Administración Pública bajo las reglas del artículo 1764 del Código Civil, prestan sus servicios a éste de manera independiente, por un determinado tiempo a cambio de una retribución, sin que ello implique una vinculación y reconocimiento de derechos de naturaleza laboral o estatutaria con el mismo; precisando que



◆ Alameda de los Incas N° 253 - Complejo Qhapaq Nan

6 076-599250







GERENCIA MUNICIPAL



RESOLUCIÓN DE GERENCIA MUNICIPAL Nº 445-2022-MPC/G.M.

Cajamarca, 16 de Diciembre del 2022.

no existe base legal que permita reconocer derechos laborales por las actividades de carácter civil". (Negrita y subrayado es propio).

Del mismo modo en el Informe Técnico Nº 1952-2019-SERVIR/GPGSC, de fecha 18 de diciembre de 2019, se precisa en el fundamento 5.3 en el párrafo antepenúltimo lo siguiente: "Por lo tanto, no resultaría posible hacer extensiva la aplicación de la protección regulada en el artículo 1º de la Ley Nº 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 276 (como exige el artículo 1º 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 al este tipo de vinculación requiere de concurso público". (Negrita y subrayado es propio).

En ese sentido, a los locadores de servicios, en su condición de prestadores de servicios autónomos que se rigen únicamente por el marco normativo del código civil no es legalmente factible extenderles la aplicación de disposiciones exclusivas de un régimen laboral del Estado (D.L. N° 276), DEBIENDO PRECISAR ASIMISMO QUE NO EXISTE BASE LEGAL ALGUNA QUE PERMITA RECONOCER DERECHOS LABORALES POR LAS ACTIVIDADES DE CARÁCTER CIVIL2.

SOBRE EL INGRESO DEL PERSONAL A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LABORES DE NATURALEZA PERMANENTE BAIO LOS ALCANCES DEL DECRETO LEGISLATIVO № 276.

Por otro lado, es necesario recalcarle a la recurrente que de acuerdo a nuestra normatividad vigente el reconocimiento para labores de naturaleza permanente, implica el ingreso 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 Nº 005-90-PCM que prescribe: <u>"El ingreso a la administración pública en la condición de servidor de carrera o</u> de servidor contratado para labores de naturaleza permanente se efectúa obligatoriamente <u>mediante concurso. La incorporación a la carrera administrativa será por el nivel inicial del grupo</u> ocupacional al cual postuló. Es nulo todo acto administrativo que contravenga la Ley y su Reglamento". A su vez el artículo 32º del mismo legal, precisa que "El ganador del concurso de ingreso es incorporado a la Administración Pública mediante resolución de nombramiento o contrato, en la que además se expresa el respectivo puesto de trabajo". (Negrita y subrayado es propio). Argumento que desvirtúa lo señalado por la administrada cuando indica que ella no quiere ingresar a la carrera administrativa sino que se le reconozca como trabajadora permanente bajo los alcances del Decreto Legislativo Nº 276, pues la norma es clara y establece dos tipos de servidores para realizar actividades de naturaleza permanente en la administración pública, como servidor nombrado o como servidor contratado, pues se entiende que la recurrente pretende el reconocimiento laboral como servidor contratado, entonces si quiere lograr obtener la protección de un régimen laboral como el regulado por el D.L. Nº 276, debe cumplir con lo estipulado en dicha norma, situación que no sucede, por lo tanto dicho argumento debe ser desestimado en su totalidad.

Actualmente la importancia de la meritocracia para el ingreso a la administración pública ha sido recogida por el legislador en la Ley Nº 30057 - Ley del Servicio Civil conceptualizándolo como un

◆ Alameda de los Incas N° 253 - Complejo Qhapaq Ñan

C 076 - 599250







GERENCIA MUNICIPAL



RESOLUCIÓN DE GERENCIA MUNICIPAL Nº 445-2022-MPC/G.M.

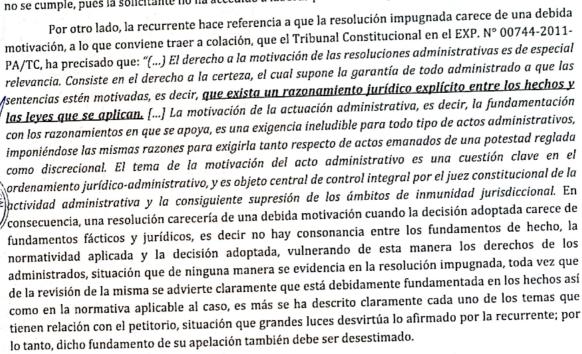
Cajamarca, 16 de Diciembre del 2022.

principio necesario para el acceso a la función pública, encontrando su desarrollo en los artículos 161° y 165° del Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM, Reglamento General de la Ley Nº 30057 - Ley del Servicio Civil.

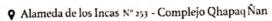
Cabe precisar que la Corte Suprema en cumplimiento con su finalidad de unificar la jurisprudencia laboral, ha establecido en la Casación Laboral Nº 11169-2014-Lima, de fecha veintinueve de octubre de dos mil quince, respecto al acceso a la función pública, el siguiente criterio: El ingreso a la carrera pública se efectivizará obligatoriamente a través de un concurso público de méritos, siendo nulo de pleno derecho el acto administrativo que contravenga este criterio. acarreando las responsabilidades administrativas y penales de quien lo promueva, ordene o permita.



Asimismo, debemos mencionar que para ser considerado como trabajador bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 276, se debe cumplir con lo dispuesto en el artículo 28° del Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones D.S. N° 005-90-PCM, que establece: "el ingreso a la Administración Pública en la condición de servidor de carrera o de servidor contratado para las labores de naturaleza permanente se efectúa obligatoriamente mediante concurso. La <u>incorporación a</u> la Carrera Administrativa será por el nivel inicial del grupo ocupacional al cual postuló. Es nulo todo acto administrativo que contravenga la presente disposición", situación que en el presente caso no se cumple, pues la solicitante no ha accedido a laborar por concurso público.



Por todo lo anteriormente mencionado, no se puede desconocer la naturaleza de la contratación que vincula a la Sra. Deisy Ocas Gutiérrez, con la Municipalidad Provincial de Cajamarca, la cual se ha



C 076 - 599250





GERENCIA MUNICIPAL



RESOLUCIÓN DE GERENCIA MUNICIPAL Nº 445-2022-MPC/G.M.

Cajamarca, 16 de Diciembre del 2022.

perfeccionado de acuerdo a la norma de la materia y dentro de las facultades que la Constitución, las Leyes y las buenas costumbres faculta a ambas partes contratantes, no existiendo ninguna causal prevista en la Ley para desconocer la contratación que en el presente caso se quiere desconocer, pretendiendo irrogar a la recurrente un Régimen Laboral que no le corresponde como lo es el regulado por el Decreto Legislativo Nº 276; es así, que queda demostrado que la misma a prestado servicios para la entidad desde el inicio de su relación laboral bajo la modalidad de Contratos de Locación de Servicios, según las normas vigentes y sin vulnerar los derechos constitucionalmente reconocidos para el trabajador.

En consecuencia, en atención a los fundamentos fácticos y jurídicos descritos anteriormente, consideramos que resolución materia de impugnación ha sido emitida en concordancia con las normas y leyes del ordenamiento jurídico nacional, pues no existe fundamento alguno y válido para dejarla sin efecto; por tanto, el Recurso Administrativo de Apelación contra la Resolución de la Oficina General de Gestión de Recursos Humanos № 530-2022-OGGRRHH-MPC, de fecha octubre de 2022, interpuesto por la Sra. DEISY OCAS GUTIERREZ debe ser declarado INFUNDADO; por cuanto, no procede amparar la pretensión de reconocimiento de la relación laboral para labores de naturaleza permanente y el consecuente pago de beneficios sociales, considerando que para ingresar a la administración pública para realizar labores de naturaleza permanente se requiere de 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, mediante concurso público de méritos en calidad de servidora nombrada o contratada bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276;

Estando a lo expuesto y de conformidad con la parte in fine del Art. 39º de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972;

SE RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: Declárese INFUNDADO el Recurso Administrativo de Apelación interpuesto por la Sra. DEISY OCAS GUTIÉRREZ contra la Resolución de la Oficina General de Gestión de Recursos Humanos Nº 530-2022-OGGRRHH-MPC, de fecha octubre de 2022; en virtud a los fundamentos fácticos y jurídicos expuestos en la presente resolución.

ARTICULO SEGUNDO: CONFIRMAR la Resolución de la Oficina General de Gestión de Recursos Humanos Nº 530-2022-OGGRRHH-MPC, de fecha octubre de 2022, en todos sus extremos.

ARTICULO TERCERO: DAR POR AGOTADA LA VIA ADMINISTRATIVA, de conformidad con lo establecido en el Artículo 228° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

ARTICULO CUARTO: NOTIFICAR, a la Sra. DEISY OCAS GUTTERREZ, en el domicilio indicado en el escrito de su propósito, con las formalidades que establece la Ley.

REGISTRESE, COMUNIQUESE, ARCHIVESE

DISTRIBUCIÓN

interesado

Ricardo Azahuanche Oliva GERENȚE MUNICIPAL

Alameda de los Incas Nº 253 - Complejo Qhapaq Ñan

6 076 - 599250

6 www.municaj.gob.pe



essemere.

