



# **RESOLUCIÓN DE ALCALDIA N° 685 -2022-MPCP**

Pucallpa, 28 DIC. 2022

## **VISTO:**

El Expediente Externo N°13551-2022, al cual se encuentra adjunto el escrito de fecha 14 de marzo del 2022 presentado por el señor DAVID ALFREDO ESPINOZA TINEO; el Informe N°415-2022-MPCP-GAF-SGRH de fecha 16 de noviembre del 2022; el Informe Legal N°1347-2022-MPCP-GM-GAJ de fecha 20 de diciembre del 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 los documentos de vistos el señor DAVID ALFREDO ESPINOZA TINEO, solicita se disponga su permanencia por desnaturalización de contratos de locación de servicios e invalidez de contratos CAS al encontrarse en el supuesto establecido en el artículo 1 de la Ley N°24041, e incorporación a planilla bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N°276, y Pago de Beneficios Sociales, conforme a los argumentos que expone en su escrito;

Que, mediante Informe N°415-2022-MPCP-GAF-SGRH de fecha 16 de noviembre del 2022, la Sub Gerencia de Recursos Humanos de esta entidad en atención a los Informes Técnicos y Legal<sup>1</sup>, hace llegar a la Gerencia de Administración y Finanzas el Informe N°296-2022-MPCP-GAF-SGRH-BZNS; al cual da su conformidad y lo hace suyo; el mismo que en atención a los fundamentos expuestos declara IMPROCEDENTE, la petición del administrado DAVID ALFREDO ESPINOZA TINEO;

## **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,

<sup>1</sup> Informe N°152-2022-MPCP-GAF-SGRH-AEA de fecha 30 de marzo del 2022; el Informe N°209-2022-MPCP-GAF-SGRH-ASA de fecha 12 de abril del 2022; el Informe N°417-2022-MPCP-GAF-SGL-SS.AA. de fecha 03 de junio del 2022 emitido por la Jefe de Servicios Auxiliares (e), el Informe N°851-2022-MPCP-GAF-SGL de fecha 25 de octubre del año 2022 emitido por la Sub Gerencia de Logística.

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 exige el administrado David Alfredo Espinoza Tineo, 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 (**DAVID ALFREDO ESPINOZA TINEO,**); 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, 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 RECONOCIMIENTO DE VINCULO LABORAL EN EL DECRETO LEGISLATIVO N°276 E INCORPORACION.**

Que, luego de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N°276, fue promulgada la Ley N°24041, que en su artículo 1° establece expresamente lo siguiente: "Los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente, que tenga 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". Teniendo ello presente, es oportuno recordar que la categoría de servidor "contratado para labores de naturaleza permanente" se encuentra prevista en el D.L. N°276 y su reglamento:

*D.L. N°276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.*

*"(...)*

*Artículo 15.- La contratación de un servidor para realizar labores administrativas de naturaleza permanente no puede renovarse por más de tres años consecutivos. Vencido este plazo, el servidor que haya venido desempeñando tales labores podrá ingresar a la Carrera Administrativa, previa evaluación favorable y siempre que exista la plaza vacante, reconociéndosele el tiempo de servicios prestados como contratado para todos sus efectos. Lo dispuesto en este artículo no es aplicable a los servicios que por su propia naturaleza sean de carácter accidental o temporal."*

**Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado por el Decreto Supremo N°005-90-PCM**

*"(...)*

*Artículo 28°.- CONCURSO OBLIGATORIO.- 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.*

*"(...)*

*Artículo 39°.- PARA LABORES DE NATURALEZA PERMANENTE - CONTRATACION EXCEPCIONAL 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 años consecutivos.*

Que, bajo esa tesitura normativa, cabe acotar que el carácter tuitivo de 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 su desvinculación antes de que alcanzaron los tres (03) años consecutivos que les concedía el derecho de ingresar a la carrera administrativa (siendo en condición de nombrados o plazo indeterminado). Es así que, conforme a lo indicado líneas arriba, la citada Ley, tuvo por finalidad el reconocimiento de estabilidad laboral en el indicado régimen laboral del Decreto Legislativo N°276, mas no para aquellos casos de prestación de servicios sujetos a un contrato de locación de servicios (Como ocurre en el presente caso), pues ello colisiona directamente con las reglas de acceso al empleo público previstas en la Ley N°28175 – Ley Marco del Empleo Público, precisamente con lo establecido en el Capítulo III, artículo 5° que condiciona el acceso a la administración pública mediante la aprobación del respectivo concurso público de méritos , cuyo procedimiento de selección se inicia con la convocatoria que realiza la entidad y culmina con la resolución correspondiente y la suscripción del contrato. De igual forma, el artículo 9° de la Ley N°28175, determina que la omisión del concurso público (regla de acceso) vulnera el interés general y consecuentemente impide la existencia de una relación laboral válida;

Que, es así, que al no existir disposición normativa que exceptúe la incorporación de personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N°276, de la regla general de prohibición de ingreso de personal al sector público establecida en el numeral 8.1 del artículo 8 de la Ley N°31365, Ley de Presupuesto para el Sector Público para el Año Fiscal 2022, es factible indicar que prevalecerá esta regla general y no será posible la incorporación de personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N°276 en las entidades de los tres niveles de gobierno, y para el presente caso, de la entidad del gobierno local; en ese sentido lo solicitado por el administrado **DAVID ALFREDO ESPINOZA TINEO**, deviene en IMPROCEDENTE;

### **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 contratados, 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 administrado **DAVID ALFREDO ESPINOZA TINEO**, prestó 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°1347-2022-MPCP-GM-GAJ de fecha 20 de diciembre del 2022, la Gerencia de Asesoría Jurídica **CONCLUYE**: que la prestación de los servicios por parte del administrado **DAVID ALFREDO ESPINOZA TINEO** bajo la modalidad de Locación de Servicios y bajo Contrato Administrativo de Servicios (CAS), revisten legalidad, por lo tanto su pretensión sobre desnaturalización de contratos de locación de servicios e invalidez de contratos CAS al encontrarse en el supuesto establecido en el artículo 1 de la Ley N°24041, e incorporación a planilla bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N°276, y Pago de Beneficios Sociales, carece de sustento legal, resultando IMPROCEDENTE, por no estar arreglado a derecho. **RECOMIENDA**: Esta Gerencia de Asesoría Jurídica es de **OPINIÓN**: que mediante acto resolutorio se resuelva: **DECLARAR IMPROCEDENTE** lo solicitado por el administrado **DAVID ALFREDO ESPINOZA TINEO**, sobre desnaturalización de contratos de locación de servicios e invalidez de contratos CAS al encontrarse en el supuesto establecido en el artículo 1 de la Ley N°24041, e incorporación a planilla bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N°276, y 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 RECONOCIMIENTO DE VINCULO LABORAL POR DESNATURALIZACION DE CONTRATO DE LOCACION DE SERVICIOS E INVALIDEZ DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SERVICIOS, BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N°276, y PAGO DE BENEFICIOS SOCIALES del administrado **DAVID ALFREDO ESPINOZA TINEO**, 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.**



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CORONEL PORTILLO  
Segundo Leonidas Pérez Collazos  
ALCALDE PROVINCIAL