

REPÚBLICA DEL PERÚ



GOBIERNO REGIONAL PIURA

RESOLUCIÓN OFICINA REGIONAL DE ADMINISTRACIÓN N° -2023-GOBIERNO REGIONAL PIURA-ORA

128

Piura,

24 ABR 2023

**VISTOS:** El Informe N°865-2023/GRP-460000, de fecha 12 de abril del 2023, el Oficio N° 5026-2022-GRP-DRSP-43002011 de fecha 12 de diciembre del 2022, la Hoja de Registro y Control N° 18343 – 2022, de fecha 14 de noviembre de 2022, la Hoja de Registro y Control N° 17930-2021 de fecha 31 de diciembre de 2021, la Resolución Directoral N° 1147-2022/GOB.REG-DRSP-DEGDRH, de fecha 14 de noviembre del 2022, la Hoja de Registro y Control N° 14761-2022 de fecha 14 de setiembre del 2022, y;

**CONSIDERANDO:**

Que, mediante Hoja de Registro y Control N° 26604-2022 de fecha 10 de noviembre del 2022, la señora DIANA YASENIA FLORES PALACIOS (en adelante la administrada), solicita: i) Reposición a la Gerencia Regional de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Rural y Estatal del Gobierno Regional, al amparo del artículo 01 de la Ley 24041, señalando haber prestado servicios desde el 01 de setiembre del 2021 hasta el 17 de octubre del 2022; ii) Inclusión en la planilla de servidores públicos contratados; iii) Reconocimiento y Pago de beneficios laborales, incentivo de canasta de alimentos, incentivo de productividad, racionamiento y bonificación especial; iv) pago de devengados e intereses legales de los incentivos descritos;

Que, con Carta N°470-2022/GRP-480300, de fecha 10 de noviembre del 2022, la Oficina de Recursos Humanos del Gobierno Regional, declara infundado las pretensiones de la solicitante, indicando respecto a la reposición que no se acredita fehacientemente el elemento de subordinación, señalando la obligatoriedad del concurso público para acceder a la función pública. Asimismo, en cuanto a su pedido de inclusión a planilla resulta un imposible jurídico toda vez que la Ley N° 24041 únicamente otorga protección contra el despido arbitrario. Por su parte, respecto a los beneficios de canasta de alimentos, productividad, racionamiento y Bonificación especial, señala que las prestaciones otorgadas por CAFAE no constituyen remuneración y no son otorgadas por el empleador, siendo que la solicitante no tiene la calidad de nombrada. Por último, en cuanto al pago de devengados e intereses, al no contar con contrato de trabajo no le corresponde el pago de los mismos;

Que, a través de la Hoja de Registro y Control N° 28741-2022 de fecha 24 de noviembre del 2022, el administrado interpone Recurso de Apelación contra la Carta N° 470-2022/ GRP-480300 que declara infundado las pretensiones, argumentando la desnaturalización de su contrato de locación de servicios al existir subordinación, remuneración y permanencia; señalando a demás que, correspondería su inclusión a planilla en mérito al principio de primacía de la realidad. Asimismo, en cuanto a la percepción de canasta de alimentos, productividad y racionamiento, indica que dicho beneficio les corresponde a los trabajadores que realizan labores efectivas y no es necesario estar en plaza presupuestada;

Que, mediante MEMORANDUM N° 2858-2023/GRP-480300, de fecha 28 de noviembre del 2022, se remite el Expediente del administrado a la Oficina Regional de Administración y está a la Oficina Regional de Asesoría Jurídica para emitir opinión legal al respecto;

Que, mediante el Informe N°865-2023/GRP-460000, de fecha 12 de abril del 2023, la Oficina Regional de Asesoría Jurídica emite su pronunciamiento indicando lo siguiente:

Que, el Capítulo II del Título III del Texto Único Ordenado – TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004- 2019-JUS (en adelante, TUO de la Ley N° 27444), respecto a los recursos administrativos, establece en el artículo 217 lo siguiente:



REPÚBLICA DEL PERÚ



GOBIERNO REGIONAL PIURA

RESOLUCIÓN OFICINA REGIONAL DE ADMINISTRACION N° -2023-GOBIERNO REGIONAL PIURA-ORA

128 Piura,

24 ABR 2023

"Artículo 217. Facultad de contradicción 217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo. (...);

El Recurso de Apelación, se encuentra regulado en el artículo 220 de la norma legal antes mencionado, el cual establece que: "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"; siendo su plazo de interposición **de quince (15) días perentorios de notificado el acto administrativo**, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 218.2 del artículo 218 del cuerpo normativo antes descrito;

Que, del análisis de los actuados se observa que mediante Hoja de Registro y Control N° 28741-2022 de fecha 24 de noviembre del 2022, el administrado interpone Recurso de Apelación contra Carta N°470-2022/GRP-480300, de fecha 10 de noviembre del 2022, que declara infundado su solicitud, requiriendo básicamente que con mejor criterio se resuelva sus peticiones planteadas y se proceda a su reposición e inclusión a planilla en aplicación del artículo 1 de la Ley 24041, y a la percepción de canasta de alimentos, productividad y racionamiento en mérito a la Resolución Presidencial N° 115-99/CTAR.PIURA-P;

#### RESPECTO A LA REPOSICION E INCLUSION A PLANILLA

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 ininterrumpidos de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos, sino por las causas previstas en el capítulo V del Decreto N° 276 y con sujeción al procedimiento establecido en el, 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 señalada se restringe a aquellos servidores que hubieran sido contratados para labores de naturaleza permanente;

Que, del análisis de la Resolución impugnada, se determina que la misma se fundamentó en la contratación en la modalidad de Locación de Servicios de la recurrente en la Gerencia Regional de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Rural y Estatal del Gobierno Regional de Piura contratación regida por el Art. 1764° y siguientes del Código Civil; precepto normativo que dispone: "...el locador se obliga a prestar sus servicios al comitente por cierto tiempo o trabajo determinado, a cambio de una retribución económica"; **siendo su contratación de naturaleza civil**; asimismo en atención a la naturaleza personal del servicio, la misma se encuentra establecida en el Art. 1766° del Código Civil, al establecer que: "el locador debe prestar personalmente el servicio, pero puede valerse bajo su propia dirección y responsabilidad de auxiliares y sustitutos si la colaboración de otros está permitido en el contrato (...);

Que, en esa línea, la apelante al argumentar que se disfraza una relación laboral con un contrato civil, por presentarse los tres elementos del contrato de trabajo, esto es: subordinación, remuneración y permanencia;

Sobre el particular se debe considerar que el **Principio de Primacía de la Realidad**, implica no solo invocar supuestos de hecho, sino que lo objetivo, documentos obrantes deben ser contrastados y compulsados con la realidad para que a partir de allí se establezca la certeza legal en una decisión judicial;

REPÚBLICA DEL PERÚ



GOBIERNO REGIONAL PIURA

RESOLUCIÓN OFICINA REGIONAL DE ADMINISTRACION N° -2023-GOBIERNO REGIONAL PIURA-ORA

128

Piura,

24 ABR 2023

Bajo ese orden de ideas, quien pretende desnaturalizar una relación civil hacia una relación laboral, **deberá aportar medios de prueba que acrediten la existencia de los elementos que configuran la relación laboral**, siendo el más importante el elemento de subordinación, como elemento diferenciador entre un contrato laboral y un contrato civil, siendo el caso que se podría ofrecer como medio de prueba el cumplimiento estricto del horario de trabajo que cumplen los demás servidores públicos de la institución en este sentido, de conformidad con la declaración asimilada de la propia impugnante indicando que estuvo sujeta a un horario de trabajo, sin indicar cuál era el horario de entrada y salida y sin adjuntar medio de prueba que corrobore su dicho;

Es así que de lo descrito líneas arriba, no es suficiente tener más de un año de prestación de servicios, para encontrarse dentro del supuesto del artículo 1° de la Ley N° 24041, por cuanto de conformidad con el artículo 1768° del Código Civil, mediante un contrato civil de Locación de Servicios se puede brindar servicios de manera ininterrumpida **hasta por seis años**, al tratarse de servicios profesionales más aún si la propia declaración de la accionante, indica que tenía un horario de trabajo a merced de un jefe, sin indicar ni demostrar su hora de ingreso ni de salida, por tanto el supuesto vínculo de subordinación no está acreditado;

Por su parte, el artículo 28° del Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, aprobado por D.S. N° 005-90-PCM, señala que: "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"; en consecuencia, estando a que la apelante no ha acreditado que su contratación inicial en la Gerencia Regional de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Rural y Estatal del Gobierno Regional de Piura, haya sido como consecuencia de un concurso público de méritos, en estricta observancia del precepto normativo acotado, la Autoridad Administrativa, se encuentra imposibilitada de emitir un acto administrativo en favor de la apelante;

Que, el fundamento 21 de la Sentencia recaído en el Expediente N° 05057-2013-PA/TC ha señalado lo siguiente: "En cuanto a los efectos temporales de la presente sentencia, cabe precisar que las reglas establecidas por el Tribunal Constitucional como precedente vinculante (entre ellas la exigencia de que la incorporación o "reposición" a la administración pública sólo proceda cuando el ingreso del trabajador se haya realizado mediante concurso público y abierto para una plaza presupuestada, vacante de duración determinada) deben ser de aplicación inmediata a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, incluso a los procesos de amparo que se encuentran en trámite ante el Poder Judicial o El Tribunal Constitucional". Esta regla la debemos aplicar en concordancia con lo señalado en el ítem 5 de la parte resolutive de la sentencia que ordena: "Declarar que las reglas que constituyen precedente son de obligatorio cumplimiento por todos, especialmente los órganos jurisdiccionales y sólo en el ámbito de la contratación laboral del Estado, no siendo de aplicación en el régimen de contratación para el sector privado". En tal sentido al ser de aplicación para todos, la Administración se encuentra obligada a aplicar la regla normativa acuñada a través del precedente vinculante, e interpretar los demás fundamentos de conformidad con la fijación de posición interpretativa adoptada por el Tribunal Constitucional;

En este sentido, lo solicitado por la actora en cuanto a su reincorporación como abogada de la Gerencia Regional de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Rural y Estatal del Gobierno Regional de Piura, y que se le incorpore en la planilla del personal contratado permanente, deviene en infundado, dado que la entidad se obliga, únicamente, en virtud del contrato suscrito con la administrada, a retribuir el servicio con el pago correspondiente de la suma pactada, extinguiéndose el vínculo de pleno derecho, sin que ello genere obligaciones propias de una contratación laboral;



RESOLUCIÓN OFICINA REGIONAL DE ADMINISTRACION N° -2023-GOBIERNO REGIONAL PIURA-ORA

128

Piura,

24 ABR 2023

Además de lo señalado precedentemente, es necesario considerar que las Leyes de Presupuesto del Sector Público, prohíben expresamente el ingreso de personal por nombramiento o servicios personales (contratado del régimen del D. Leg. N° 276), salvo las excepciones que dichas normas contemplan; empero, resulta necesario precisar que, las excepciones se refieren al nombramiento o contratación de personal bajo el régimen laboral general que por norma de creación ha sido autorizado a la entidad y que se vincula al Presupuesto Analítico de Personal - PAP y al Cuadro para Asignación de Personal — CAP; de ninguna manera se aplica a la vinculación de personal contratado sujeto al Contrato de Locación de Servicios; puesto que, dicho personal no se ubica en plazas contenidas en el Cuadro para Asignación de Personal – CAP;

**RESPECTO AL BENEFICIO DE CANASTA DE ALIMENTOS, PRODUCTIVIDAD Y RACIONAMIENTO E INTERESES LEGALES**

El incentivo de Canasta y Productividad fue regulado mediante Resolución Presidencial N° 115-99/CTAR PIURA-P, posteriormente mediante Resolución Presidencial N° 230-2002/CTAR PIURA-P de fecha 08 de abril del 2002, se aprobó la directiva N° 002-2002/ CTAR PIURA –GRA-SGP-SG, señalando que el incentivo de productividad establecido dentro de los objetivos de asistencia y apoyo a los trabajadores del sector público, es un pago adicional de asistencia que se efectúa para estimular la permanencia en el centro de labores, la cual debe ser voluntaria y fuera del horario de trabajo, estableciendo condiciones para su percepción;

Así pues, Mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 547-2006/GOB.REG.PIURA-PR del 13 de julio del 2006, se resolvió otorgar el incentivo económico de Canasta y Productividad a todos los servidores públicos del Gobierno Regional de Piura en los mismos términos y formas como lo señala la Resolución Presidencial N° 115-99/CTAR PIURA-P y la Resolución Presidencial N° 230-2002/CTAR PIURA-P, unificándose a través de ella los criterios sobre la forma y modo de pago de dichos beneficios a los servidores públicos que se encuentren ocupando plaza, sea en calidad de nombrados, encargados, destacados y designados, inclusive aquellos que son repuestos en plazas presupuestadas por mandato judicial, en calidad de cosa juzgada, conforme lo establece el Decreto Supremo N° 050-2005-PCM, el mismo que precisa que los incentivos o asistencia económica otorgados por CAFAE (a que se refiere el Decreto Supremo N° 005-90PCM y el Decreto de Urgencia N° 088-2001) **son percibidos por todo servidor público que ocupa plaza presupuestada;**

Por su parte, los beneficios de racionamiento y productividad, solicitados por la apelante, se sujetan a las disposiciones contenidas en la Novena Disposición Transitoria de la Ley N° 28411- Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, así como a lo establecido en el Decreto Supremo N° 050-2005-PCM y Decreto de Urgencia N° 088-2001, son percibidos por todo servidor público que ocupe una plaza, tal como lo señalamos líneas arriba, lo cual es concordante, con el literal a.2 de la referida disposición transitoria del TUO de la Ley N° 28411, que establece que solo se podrá transferir fondos públicos al CAFAE, para el financiamiento de los incentivos laborales que corresponda otorgar al personal administrativo bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 276, **que ocupa una plaza destinada a funciones administrativas en el Cuadro para Asignación de Personal (CAP) de la entidad;**

El numeral 3 de la segunda disposición transitoria de la Ley N° 28411, señala que plaza presupuestada es el cargo contemplado en el cuadro de asignación de personal (CAP) que cuente con el financiamiento debidamente previsto en el presupuesto institucional dentro del grupo genérico de gasto vinculado al concepto de personal y obligaciones sociales, conforme al Presupuesto Analítico de Personal (PAP) de la entidad. Por lo tanto, los conceptos solicitados como incentivos laborales tienen que sujetarse a las condiciones establecidas por Ley, por lo que no solo debe el beneficiario desarrollar actividades laborales en forma efectiva, sino también tiene que pertenecer al régimen





laboral del decreto Legislativo N° 276 y ocupar una plaza presupuestada, plaza que de acuerdo a los actuados no ha acreditado el impugnante;

En esa medida, y habiéndose determinado que la impugnante, señora Diana Yasenia Flores Palacios, fue contratada como Locación de Servicios en la Gerencia Regional de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Rural y Estatal del Gobierno Regional de Piura, siendo su contratación de naturaleza civil, no estaría enmarcado su petición dentro de los alcances de las normas antes mencionadas, por lo que no resulta jurídicamente posible otorgar los beneficios de canasta de alimentos, productividad y racionamiento, así como los intereses generados;

Tanto más cuanto, sobre el particular, SERVIR a través del INFORME TECNICO N° 219-SERVIR/GPGSC de fecha 12 de febrero del 2019, señala:

*"2.4 Asimismo, el Decreto Supremo N2 050-2005-PCM en su artículo 12 precisó que los incentivos laborales y/o asistencias económicas otorgadas por el CAFAE, regulados en el artículo 1412 del Reglamento de la Carrera Administrativa y en el Decreto de Urgencia N2 088-2001, son percibidos por todo servidor público que se encuentre ocupando una plaza, sea en calidad de nombrado, encargado, destacado o cualquier otra modalidad de desplazamiento que implique el desempeño de funciones superiores a treinta {30} días calendarios.*

*2.5 De esta manera, para tener derecho a los incentivos laborales del CAFAE, el servidor público debe reunir los siguientes requisitos:*

- a) Pertenecer al régimen del Decreto legislativo N° 276, con vínculo laboral vigente con el Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales.*
- b) Ocupar en el CAP de la entidad una plaza destinada a funciones administrativas (que no desempeñe labores propias de una carrera especial), en la calidad de nombrado, encargado, destacado o cualquier otra modalidad de desplazamiento que implique el desempeño de funciones superiores a treinta {30} días calendarios, con prescindencia de su cargo, nivel o categoría.*
- c) No percibir ningún tipo de asignación especial por la labor efectuada, bono de productividad u otras asignaciones de similar naturaleza, con excepción de los convenios por administración por resultados."*

Requisitos y/o condiciones, que tampoco cumple la apelante; motivo por el cual, la Oficina de Asesoría Jurídica indica que lo solicitado por la accionante debe ser declarado Infundado en todos sus extremos por no encontrarse acorde con la normatividad vigente ni cumplir con los requisitos exigidos para los beneficios solicitados;

Con las visaciones de la Oficina Regional de Asesoría Jurídica del Gobierno Regional Piura.

En uso de las atribuciones conferidas a este Despacho por la Constitución Política del Perú, Ley N° 27783 - Ley de Bases de la Descentralización; Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y sus modificatorias, y el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, la Resolución Ejecutiva Regional N° 100-2012/GRP-PR, de fecha 16 de Febrero de 2012, que aprueba la actualización de la Directiva N° 010-2006/GRP-GRPPAT-GSDI "Desconcentración de Facultades, Competencias y Atribuciones de las dependencias del Gobierno Regional Piura".



REPÚBLICA DEL PERÚ



GOBIERNO REGIONAL PIURA

RESOLUCIÓN OFICINA REGIONAL DE ADMINISTRACION N° -2023-GOBIERNO REGIONAL PIURA-ORA

128

Piura,

24 ABR 2023

**SE RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO. - DECLARAR INFUNDADO** el Recurso de Apelación interpuesto por **DIANA YASENIA FLORES PALACIOS** contra Carta N°470-2022/GRP-480300, de fecha 10 de noviembre del 2022, de conformidad con los considerandos expuestos en el presente informe. Téngase por agotada la vía administrativa conforme a lo prescrito en el numeral 228.2, literal b), del artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

**ARTÍCULO SEGUNDO.- NOTIFICAR** el acto administrativo que se emita a **DIANA YASENIA FLORES PALACIOS**, en su domicilio real sito en Calle Pedro Elera Mz G8 Lote 03 – Asentamiento Humano San Martín – Veintiseis de Octubre - Provincia y Departamento de Piura, en el modo y forma de ley. Asimismo, comunicar el acto administrativo que se emita a la Gerencia Regional de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Rural y Estatal, a donde se deben remitir los actuados, y demás Unidades Orgánicas pertinentes del Gobierno Regional Piura.

**REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE, CÚMPLASE Y ARCHÍVESE.**



GOBIERNO REGIONAL PIURA  
OFICINA REGIONAL DE ADMINISTRACION

Angel Arturo Caicay Ramos  
Jefe