



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

136 Piura, 03 MAY 2023

**VISTOS:** La Hoja de Registro y Control N° 05560 de fecha 24 de febrero de 2023, la Carta N° 29-2023/GRP-480400 de fecha 01 de marzo de 2023, la Hoja de Registro y Control N° 08770 de fecha 24 de marzo de 2023, el Informe N° 269-2023/GRP480400 de fecha 30 de marzo de 2023, y el Informe N° 1046-2023/GRP-460000 de fecha 26 de abril de 2023.

**CONSIDERANDO:**

Que, mediante escrito s/n ingresado por mesa de partes de la entidad con Hoja de Registro y Control N° 05560 de fecha 24 de febrero de 2023, ANA MARÍA DE LOS ANGELES MENDOZA HERRERA, en adelante la administrada, solicitó su reconocimiento de relación laboral como una trabajadora contratada permanente bajo el Régimen del Decreto Legislativo 276, en aplicación del principio de primacía de la realidad, el artículo 1 de la Ley N° 24041 y de la Ley N° 31298, al haberse acreditado la desnaturalización de su contratación, en consecuencia se reconozca, ordene y liquide el pago de sus beneficios sociales y devengados, correspondientes a sus vacaciones no gozadas y trucas, gratificaciones y escolaridad, desde el 15 de mayo de 2019 hasta el 15 de noviembre del 2022, bajo la condición de trabajadora administrativa en la Oficina de Recaudación;

Que, a través de la Carta N° 29-2023/GRP-480400 de fecha 01 de marzo de 2023, la Oficina de Abastecimiento y Servicios Auxiliares del Gobierno Regional Piura le responde a la administrada que su solicitud no podrá ser atendida por que los servicios que prestó fueron bajo la modalidad de locación de servicios, siendo éstos contratos de naturaleza civil contemplados en el literal a) de los artículos 1756 y 1764 del Código Civil, los cuales tienen como objeto la realización de un servicio no subordinado a cargo de un locador, servicio autónomo que lo distingue de los contratos laborales, no ofreciendo medio probatorio alguno que desvirtúe su vínculo civil bajo la modalidad de locación de servicios;

Que, a través de la Hoja de Registro y Control N° 08770 de fecha 24 de marzo de 2023, ingresó el escrito presentado por la administrada mediante el cual interpone formal Recurso de Apelación contra la Carta N° 29-2023/GRP-480400 de fecha 01 de marzo de 2023. Alega que sus servicios de locación fueron desnaturalizados, existiendo indicios de laboralidad que ameritarían el reconocimiento de la recurrente como trabajadora indeterminada, y en virtud de la existencia del elemento de subordinación que ha estado presente en su relación laboral desde el inicio de la prestación de los servicios (además de los elementos propios que es remuneración, prestación personalísima del servicio y por cuenta ajena) y que además las funciones desarrolladas tiene la calidad de permanentes;

Que, a través del Informe N° 269-2023/GRP480400 de fecha 30 de marzo de 2023, la Oficina de Abastecimiento y Servicios Auxiliares del Gobierno Regional Piura elevó a la Oficina Regional de Administración el Recurso de Apelación interpuesto por la administrada;

Que, el Recurso de Apelación se encuentra regulado en el artículo 220 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante TUO de la Ley N° 27444, 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







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

136

Piura,

03 MAY 2023

notificado el acto administrativo, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 218.2 del artículo 218 del cuerpo normativo antes descrito;

Que, en el expediente administrativo no obra el cargo de notificación de la Carta N° 29-2023/GRP-480400 de fecha 01 de marzo de 2023, no obstante se entiende que la administrada tiene conocimiento del acto administrativo al haberlo impugnado mediante la interposición del Recurso de Apelación, presentado con Hoja de Registro y Control N° 08770 de fecha 24 de marzo de 2023, encontrándose dentro del plazo establecido en el numeral 218.2 del artículo 218 del T.U.O. de la Ley N° 27444;

Que, la administrada alega que sus servicios de locación fueron desnaturalizados, existiendo indicios de laboralidad que ameritarían el reconocimiento de la recurrente como trabajadora indeterminada, y en virtud de la existencia del elemento de subordinación que ha estado presente en su relación laboral desde el inicio de la prestación de los servicios (además de los elementos propios que es remuneración, prestación personalísima del servicio y por cuenta ajena) y que además las funciones desarrolladas tiene la calidad de permanentes. Solicita su reconocimiento de relación laboral como una trabajadora contratada permanente bajo el Régimen del Decreto Legislativo 276, en aplicación del principio de primacía de la realidad, el artículo 1 de la Ley N° 24041 y de la Ley N° 31298, al haberse acreditado la desnaturalización de su contratación, en consecuencia se reconozca, ordene y liquide el pago de sus beneficios sociales y devengados, correspondientes a sus vacaciones no gozadas y truncas, gratificaciones y escolaridad, desde el 15 de mayo de 2019 hasta el 15 de noviembre del 2022, bajo la condición de trabajadora administrativa en la Oficina de Recaudación;

Que, la modalidad de locación de servicios se encuentra regulada en el Capítulo Segundo del Título IX: Prestación de Servicios del Código Civil Peruano, y es definido en el literal a) del artículo 1756 y 1764 del Código Civil y sus normas complementarias, cuya contratación se efectúa para realizar labores no subordinadas, en concordancia con lo dispuesto en la Sexta Disposición Complementara Final del Reglamento de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, que establece precisiones de la locación de servicios estableciendo lo siguiente: "Las entidades sólo pueden contratar a personas naturales bajo la figura de Locación de servicios prevista en el artículo 1764 del código civil y sus normas complementarias, para realizar labores no subordinadas, bajo responsabilidad del titular". Por tanto, en la modalidad de locación de servicios, el prestador no está subordinado al Estado, sino que prestan sus servicios bajo las reglas del código civil y sus normas complementarias, cuya 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;

Que, los locadores de servicios, en su condición de prestadores de servicios autónomos, se rigen únicamente por el marco normativo del código civil no siendo factible extenderles las disposiciones exclusivas de los regímenes laborales del Estado (como los son los regímenes de los Decretos Legislativos Nos 276, 728 y 1057);

Que, en este contexto, la administrada no ha ingresado a la administración pública en la condición de servidor de carrera o servidor contratado para labores de naturaleza permanente mediante concurso público, conforme al artículo 28 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, el mismo que señala lo siguiente: "El ingreso a la







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

136

Piura,

03 MAY 2023

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";

Que, la recurrente no acredita haber accedido a un puesto de trabajo como empleado público mediante Concurso Público, y tampoco podría demostrarlo, toda vez que según el segundo párrafo del artículo 8° inciso 1 de la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, se encuentra prohibido el ingreso de personal en el sector público por servicios personales y el nombramiento, salvo los supuestos señalados en los literales a) al ñ) del mismo artículo. No obstante, en ninguno de los supuestos de excepción establecidos en la precitada Ley, se encuentra previsto el servicio prestado por la recurrente, bajo la modalidad contractual civil de Locación de Servicios; más aún, si los supuestos de excepción señalan expresamente como requisito de las plazas a ocupar encontrarse aprobadas en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP), y registradas en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y Datos de Recursos Humanos del Sector Público a cargo de la Dirección General de Gestión de Recurso Público del Ministerio de Economía y Finanzas, y además con la respectiva certificación presupuestaria; supuestos que tampoco acredita la recurrente;

Que, el supuesto cargo de TRABAJADORA ADMINISTRATIVA DE LA OFICINA DE RECAUDACIÓN, NO EXISTE en ninguno de los cargos previstos en los documentos de Gestión de la entidad;

Que, la administrada alega que mientras fue contratada como Locadora de Servicios, estuvo sujeta a una relación laboral, sin embargo no ha presentado medio probatorio alguno tendiente acreditar la existencia del elemento de subordinación en la prestación de servicios, limitándose sólo a presentar documentos referidos al trámite en la entidad para el pago de sus honorarios en su condición de Locador de Servicios;

Que, al ser de naturaleza civil el vínculo contractual mantenido con la administrada, no corresponde realizar el análisis de la aplicación de la Ley N° 24041, por cuanto su ámbito de acción se circunscribe al personal sujeto a una relación de trabajo;

Que, sin perjuicio de lo anteriormente determinado, cabe precisar que el artículo 1 de la Ley 24041 expresamente dispone: Artículo 1.- 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". En tal sentido, la administrada no ha acreditado que tenga la calidad de servidor público y que haya sido contratada para labores de naturaleza permanente; Fue contratada como persona natural para prestar servicios profesionales en la Oficina de Recaudación, bajo la modalidad de locación de servicios, los cuales configuran como contratos de naturaleza civil contemplados en el literal a) del artículo 1756 y 1764 del Código Civil y sus normas complementarias; Tampoco acredita cumplir con las características mínimas de un contrato de trabajo, en cuanto señala haber tenido un horario sin embargo no presenta los medios probatorios que sustenten lo mismo (cuaderno, registro, etc); igual con el requisito de la subordinación ya que no señala un jefe directo, ni adjunta las órdenes y/o directivas de obligatorio cumplimiento, que permitan inferir el cumplimiento de tal requisito, ni la presunta relación de dependencia respecto de







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

136

Piura,

03 MAY 2023

su jefe inmediato. Cabe agregar que la administrada, en ningún caso ha acreditado que haya ejecutado presuntamente labores de naturaleza permanente por más de un año ininterrumpido de servicios, como expresamente lo requiere el artículo 1 de la Ley 24041;

Que, la Constancia de Prestación de Servicios emitida con fecha 14 de noviembre de 2022 por el Jefe de la Oficina de Abastecimiento y Servicios Auxiliares del Gobierno Regional Piura, ha acreditado que la administrada ha prestado servicios como locadora en diferentes periodos, ninguno de los cuales pasa de los 10 meses de servicios por lo que ni siquiera cumple con el requisito de tener más de un año ininterrumpido de servicios tal y como lo requiere expresamente el artículo 1 de la Ley 24041;

Que, revisando lo actuado en el expediente administrativo se advierte que la impugnante no ha cumplido con acreditar la subordinación, elemento determinante, característico y diferenciador en relación con el contrato de locación de servicios, ello demuestra que efectivamente el empleador no tenía la facultad de dar órdenes, instrucciones o directrices al locador (apelante), así como tampoco la de imponerle sanciones ante el incumplimiento de sus obligaciones, determinándose que la contratación del recurrente, como así lo reconoce en un medio impugnatorio, es la locación de servicios y sus afirmaciones por sí solas no acreditan necesariamente que haya existido un contrato de trabajo, por lo que, no habiendo aportado el solicitante ningún medio probatorio idóneo y fehaciente que conduzca a la certeza sobre la existencia de este vínculo que emane la concurrencia de sus elementos esenciales como son la prestación personal de los servicios, el pago de la remuneración y fundamentalmente, el de la subordinación del trabajador al empleador que lo diferencia de cualquier otra prestación autónoma o independiente de servicios, por lo que al no existir tal presupuesto básico que promueva el despliegue de carácter protector o tuitivo del Derecho del Trabajo, resulta inaplicable el principio de primacía de la realidad;

Que, en cuanto a la supuesta remuneración, queda acreditado con las copias de las órdenes de servicios adjuntas a folios 1 a 26 del presente expediente, que el monto cancelado al administrado es una retribución mensual que se efectúa como contraprestación por los servicios prestados durante un periodo determinado, más no una remuneración mensual producto de un vínculo laboral con la entidad;

Que, pretender darle a la recurrente un tratamiento de servidor público con actividades de naturaleza permanente, como señala la Ley N° 24041, constituiría una afectación al principio de legalidad y especialidad cualitativa prevista en el artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado con Decreto Supremo N° 304-2012-ED, el cual dispone que los créditos presupuestarios aprobados por las Entidades se destinan, exclusivamente, a la finalidad para la que hayan sido autorizados en los Presupuestos del Sector Público. Respecto de esto último, lo pretendido por el accionante afectaría una fuente de financiamiento y una específica de gastos diferente a la autorizada para contratar a un locador de servicios, con el consecuente déficit financiero en el rubro y desequilibrio presupuestal, sin dejar de mencionar el precedente que acarrearía en perjuicio del interés general que exige un manejo presupuestal y financiero óptimo por parte de las entidades del Estado;

Que, la misma Autoridad Nacional del Servicio Civil SERVIR en su Informe Técnico N° 1428-2016-SERVIR/GPGSC, de fecha 26 de julio de 2016, ha establecido lo siguiente: "(...) Al respecto, dichos fundamentos derivan de que el Tribunal Constitucional ha considerado que el ingreso del personal con vínculo laboral indeterminado, en la Administración Pública,





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

136

Piura,

03 MAY 2023

necesariamente ha de efectuarse a partir de criterios estrictamente meritocráticos a través de un concurso público y abierto. De este modo, el Tribunal Constitucional ha establecido que existen suficientes y justificadas razones para determinar como regla general que el ingreso a la Administración Pública mediante un contrato a plazo indeterminado exige necesariamente lo siguiente: a) La definición de una plaza o vacante de duración indeterminada b) La necesidad de que dicha plaza esté debidamente presupuestada c) La realización previa de un concurso público de méritos, para la cobertura de dicha plaza”;

Que, por tanto, de acuerdo a lo descrito anteriormente en los considerandos de la presente Resolución, y al Informe N° 1046-2023/GRP-460000 de fecha 26 de abril de 2023, de la Oficina Regional de Asesoría Jurídica corresponde a este despacho la emisión del acto resolutorio que declare INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la administrada;

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

En uso de las atribuciones conferidas por la Constitución Política del Perú; la Ley N° 27783 - Ley de Bases de la Descentralización; la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y sus modificatorias; el Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional Piura, actualizado mediante Ordenanza Regional N° 304-2017/GRP-CR, y modificada con Ordenanza Regional N° 428-2018/GRP-CR; TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; Código Civil Peruano, Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM; Ley 24041.

**SE RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Declarar **INFUNDADO** el Recurso de Apelación interpuesto por **ANA MARÍA DE LOS ANGELES MENDOZA HERRERA** contra la Carta N° 29-2023/GRP-480400 de fecha 01 de marzo de 2023, de conformidad con los considerandos expuestos en de la presente Resolución, y téngase por agotada la vía administrativa de conformidad con lo prescrito en el artículo N° 228.2 del Texto Único Ordenado TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

**ARTÍCULO SEGUNDO.- NOTIFICAR** la presente Resolución a **ANA MARÍA DE LOS ANGELES MENDOZA HERRERA** en su domicilio sito en **Calle Los Almendros N° 149 Urbanización Miraflores, Distrito de Castilla, Provincia y Departamento de Piura.** COMUNICAR a la Oficina de Recursos Humanos (donde se deberá remitir el presente expediente administrativo y todos los actuados) y a los demás estamentos correspondientes del Gobierno Regional Piura.

**REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE, CÚMPLASE Y ARCHÍVESE**



GOBIERNO REGIONAL PIURA  
OFICINA REGIONAL DE ADMINISTRACIÓN

Angel Arturo Caicay Ramos  
Jefe