



RESOLUCIÓN DE ALCALDIA N° 242 -2023-MPCP

Pucallpa,

10 ABR. 2023

VISTO:

El Expediente Externo N°37735-2022, con los documentos que contiene el expediente, así como el Informe Legal N°338-2023-MPCP-GM-GAJ de fecha 31 de marzo del 2023, y;

CONSIDERANDO:

Que, los Gobiernos Locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las Municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico; conforme lo establece el artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades N°27972, en concordancia con el artículo 194° de la Constitución Política del Perú;

Que, mediante Resolución de Alcaldía N°545-2022-MPCP de fecha 01 de diciembre del 2022¹ (folio 106 al 107), se resolvió en el **ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE LA SOLICITUD SOBRE DESNATURALIZACIÓN DEL CONTRATO DE LOCACIÓN DE SERVICIOS Y RECONOCIMIENTO DE UN CONTRATO DE TRABAJO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N°276 AL AMPARO DE LA LEY N°24041, FORMULADA POR EL ADMINISTRADO DAMASO QUEVEDO DEL ÁGUILA, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de dicha resolución**”;

Que, mediante Escrito de fecha 16 de diciembre del 2022 (folio 109-115), y recepcionada por la Entidad el 19 de diciembre del 2022, el recurrente DAMASO QUEVEDO DEL ÁGUILA, interpone recurso de apelación contra el acto administrativo contenido en la resolución descrita en el párrafo anterior, sustentando su pedido en los argumentos que expone en el referido escrito;

Que, mediante Informe N°016-2023-MPCP-GAF-SGRH (folio 116-117) de fecha 06 de enero del 2023, la Sub Gerencia de Recursos Humanos, pone de conocimiento a su superior inmediato la interposición del recurso administrativo de apelación, motivo por el cual y en respeto al marco legal vigente concluye se deriven los actuados a la Gerencia de Asesoría Jurídica a fin de que el mismo sea atendido y resuelto por la superior instancia administrativa;

Que, de acuerdo a lo establecido en el Numeral 218.2 del Artículo 218° del T.U.O. de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, T.U.O. LPAG), el administrado cuenta con un plazo de quince (15) días hábiles perentorios para interponer recursos impugnativos contra el acto administrativo que considera la causa agravio. En el presente caso, la Resolución de Alcaldía N°545-2022-MPCP de fecha 01 de diciembre del 2022 fue notificada el 05 de diciembre del 2022; por lo que la administrado tenía plazo hasta el 28 de diciembre del 2022 para impugnar la mencionada resolución. Conforme a ello, y siendo que el recurso de apelación fue presentado el día 19 de diciembre del 2022, este se encuentra dentro del plazo legal establecido;

Que, en ese sentido, considerando que es deber de todo órgano decisor, en cautela del debido procedimiento, resolver la controversia puesta a su conocimiento según el mérito de lo actuado; y, habiéndose procedido a la admisión del recurso de apelación y valoración de los documentos y actuaciones que obran en el expediente, corresponde en esta etapa efectuar el análisis jurídico del recurso de apelación;

Fundamentos del recurso administrativo de apelación

Que, el administrado con fecha 16 de diciembre del 2022 recibido por la Entidad Edil el 19 de diciembre del 2022 interpone recurso de apelación contra la Resolución de Alcaldía N°545-2022-MPCP de fecha 01 de diciembre del 2022, sustentando su pretensión en los siguientes fundamentos:

(...)”

1.- Que, con fecha 01 de agosto del presente año presenté en mesa de partes mi solicitud sobre desnaturalización del contrato de locación de servicios y reconocimiento de un contrato de trabajo bajo el régimen del Decreto Legislativo N°276, al amparo de la Ley N°24041, desde el 1 de septiembre del 2004, hasta la actualidad, como Recaudador Tributario, de arbitrios municipales en la Oficina de Control de Recaudaciones de la Dirección General de Rentas, tal como acredita las Constancias de Administración de Servicios, de fecha 16 de marzo del 2009, emitida por el Sub Gerente de Logística, de la MPCP.

2.- Que, por más de 18 años el suscrito está prestando, sus servicios sin recibir ningún beneficio laboral, pese a que cumpla hasta la actualidad con todos los requisitos para ser incorporado a planillas de la Municipalidad de Coronel Portillo, es decir cumpla con: a) Mi trabajo está bajo subordinación, por tener un jefe inmediato; b) El trabajo que realizo es personal y c) Como contraprestación a mi trabajo realizado percibo una remuneración.

3.- Que, en efecto tal como se puede advertir de la relación laboral del actor, en el periodo que estuvo contratado por Locación de Servicios, su trabajo como locador fue desarrollado de manera personal, con una remuneración y bajo subordinación, constituyéndose los tres elementos necesarios para la determinación de una verdadera relación laboral, asimismo refiere que la subordinación como elemento diferenciador, en EL CONTRATO DE LOCACION DE SERVICIOS es de naturaleza civil y el trabajador no está subordinado; sin embargo como se advierte en el numeral precedente, le corresponde un contrato con vínculo laboral.

4.- Que, revisado el tercer párrafo de los considerandos de la RESOLUCIÓN DE ALCALDIA N°545-2022-MPCP, se advierte que la entidad edilicia solamente trata de reconocer, que el periodo laborado del recurrente es solamente de enero del 02 de enero del 2019 hasta la actualidad; sin embargo no se está tomando en cuenta medios probatorios que la misma demandada debe poseer, así se tiene la CONSTANCIA DE ADMINISTRACIÓN DE

¹ Acto administrativo notificado al recurrente, el 05 de diciembre del 2022, conforme obra a folios (108).

SERVICIOS, de fecha 16 de marzo del 2009, donde establece que el recurrente está laborando desde 01 de septiembre del 2004 y que continúa laborando hasta la actualidad, tal como acredita con mis recibos por honorarios y ordenes de servicios y/o comprobantes de pago que obra en Recursos Humanos de su representada.

5.- Que, el recurrente ha laborado por más de 18 años, en una **PLAZA DE NATURALEZA PERMANENTE** con el caudal probatorio que su representada posee, en consecuencia, le corresponde o está protegido por el artículo 1° de la Ley N°24041, fundamentando su pedido citando el fundamento 10) de la sentencia recaída en el Expediente N°02686-2018-PA/TC – MOQUEHUA, caso LIZBETH PAOLA CHAVEZ NINA.

6.- Respecto al séptimo párrafo de la resolución impugnada, se tiene una interpretación errónea al establecer que: "(...) el artículo 1° de la Ley N°24041 regula únicamente el reconocimiento de estabilidad para aquellos que hubieran sido contratados bajo el Decreto Legislativo N°276 por concurso público para desarrollar labores permanentes y tuvieran una continuidad superior a 1 año ininterrumpido; (...)" Al respecto la norma solo requiere que: a) que el servidor haya realizado labores de naturaleza permanente, no establece que haya ingresado por concurso público y b) que se haya efectuado por más de un año ininterrumpido, antes de la fecha del cese de labores.

Respecto a los argumentos señalados en el numeral 1 y 4 del Recurso Administrativo de Apelación.

Que, respecto a este punto, de la revisión al expediente a folios (1-3) del expediente principal, se tiene que el recurrente efectivamente con fecha 01 de agosto del 2022 y recepcionada por esta Entidad Edil la misma fecha presenta dicha solicitud sobre **desnaturalización del contrato de locación de servicios y reconocimiento de un contrato de trabajo bajo el régimen del Decreto Legislativo N°276, al amparo de la Ley N°24041**, en mérito a ello esta Entidad Edil emitió el acto administrativo contenido en la **Resolución de Alcaldía N°545-2022-MPCP de fecha 01 de diciembre del 2022.**

Que, con respecto a la **Constancias de Administración de Servicios, de fecha 16 de marzo del 2009**, que consta a folio (04) del presente expediente, se tiene que efectivamente en su solicitud inicial no se amerita sobre ello, al respecto de este punto, esta instancia no valorara dicho documento por cuanto se tiene que la misma consta en copia simple, a la vez se tiene que la Sub Gerencia de Logística en su Informe N°619-2022-MPCP-GAF-SGL de fecha 17 de octubre del 2022² (folio 97), refiere que en el sistema de logística el recurrente no registra haber prestado sus servicios en dichos años;

Respecto a los argumentos señalados en el numeral 2 y 4 del Recurso Administrativo de Apelación.

Que, con respecto a este punto, el recurrente plantea que se ha desnaturalizado los contratos de locación de servicios que suscribió con la entidad, durante el periodo 1 de septiembre del 2004 a la actualidad³; señalando que el vínculo que tenía es de naturaleza laboral; **por lo que corresponde analizar si efectivamente se han desnaturalizado dichos contratos, para lo cual se debe verificar si el vínculo contractual que existió entre la municipalidad y el recurrente, reunía los elementos propios de un contrato de trabajo, esto es, la prestación de servicios en forma personal, bajo subordinación, con un horario y una remuneración;**

Que, obra en el Expediente Administrativo, el Informe N°478-2022-MPCP-GAF-SGRH-AEA de fecha 22 de agosto (folio 06), en donde el Área de Escalafón y Archivo, emite el informe escalafonario del Sr. Damaso Quevedo Del Águila, indicando que no se encuentra registrado como trabajador bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N°276, 728 y 1057 CAS, a la vez se tiene el Informe N°619-2022-MPCP-GAF-SGL de fecha 17 de octubre del 2022, emitido por la Sub Gerencia de Logística, (folio 97), donde refiere que el recurrente no prestó servicios en dichos años, de lo que se tiene que el recurrente no se encontraba sujeto a un horario establecido; **es decir no existe en virtud del principio de realidad, prueba alguna que determine que el recurrente tenía que cumplir un horario, es decir con la obligación como parte de un contrato de trabajo de ingresar y salir del centro de labores a determinada hora cuya obligación es parte de la subordinación que existe en una relación de trabajo;** es ese sentido se desvirtúa el hecho de que el recurrente cumpla un horario de trabajo establecido;

Que, el recurrente plantea que recibía una remuneración mensual que, a su decir, acredita una relación laboral; sin embargo, dicho pago se refiere a la retribución que se otorga en virtud de la prestación de los servicios que, en este caso, el recurrente ha brindado como recaudador tributario, girando recibos por honorarios. Servicios que han sido prestados por un determinado periodo, esto es, desde 02-01-2019 al 31-07-2022, tal como lo establece el artículo 1764 del Código Civil: **"Por 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.** Es decir, de todo lo actuado en el presente caso, **se tiene que la relación de naturaleza civil que ha existido entre las partes, se ha llevado a cabo conforme a lo establecido por dicho dispositivo legal, que lo que ha existido es una prestación de servicios por un determinado tiempo, sin haber existido subordinación hacia el recurrente, y la cual efectivamente ha sido retribuido, para lo cual el recurrente giro recibos por honorarios a la entidad;**

Que, conforme lo establece el artículo 173°, inciso 173.2 de la LPAG, la carga de la prueba corresponde al administrado, el cual podrá aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y otros, para demostrar lo que alega, sin embargo de lo revisado en el expediente, no obra

² Dicho informe refiere, que con respecto a los años 2004, 2005, 2006 y 2007, se detalla que el sistema de logística solo tiene acceso del año 2006 para adelante, por lo que de la búsqueda realizada en los años 2006 y 2007 no registra haber prestado sus servicios en dichos años.

³ Hace referencia a su solicitud que fue presentada el 01 de agosto del año 2022.

documento alguno en copia legalizada por notario público o certificada por esta Entidad Edil⁴ que demuestre la relación laboral que señala haber tenido con la entidad, pues únicamente con manifestarlo en su escrito resulta insuficiente para alegar que existió una relación de naturaleza laboral;

Que, en efecto **no se ha producido la desnaturalización de los contratos de locación de servicios**, por lo tanto, no se puede declarar la existencia de una relación de naturaleza laboral con la entidad;

Respecto a los argumentos señalados en el numeral 5 y 6 del Recurso Administrativo de Apelación.

Que, la pretensión del recurrente tal como señala, es la protección frente al despido incausado que establece el artículo 1° de la Ley N°24041, señalando que se han desnaturalizado los contratos de locación de servicios que suscribió con esta Entidad Edil, y por lo tanto le corresponde la reposición al amparo de la citada Ley;

Que, la Ley N°24041 en su artículo 1°, efectivamente brinda una protección frente al despido incausado, aplicable para los servicios contratados para labores de naturaleza permanente y que tengan más un (1) año ininterrumpido de servicios sujetos al Régimen del Decreto Legislativo N°276, los cuales únicamente pueden ser cesados y destituidos previo procedimiento establecido en dicho decreto, y por las causales establecidas en su capítulo V;

Que, al respecto SERVIR, como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, señaló que no tiene competencia sobre las relaciones de naturaleza civil que se den en la Administración Pública; **sin embargo, si emitió pronunciamiento sobre el ingreso a la Administración Pública y aplicación de la Ley N° 24041, haciendo un análisis al respecto a los locadores de servicios, en su Informe Técnico N°001-2019-SERVIR/GPGSC**, señalando en sus conclusiones: 3.1 Las personas que brindan servicios al estado como locadores de servicio, no están subordinados 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 o a cambio de una retribución, sin que ello implique una vinculación y reconocimiento de naturaleza laboral o estatutaria con el mismo. (...) **3.3.- La aplicación de la Ley N°24041 es solo para los servidores contratados bajo el régimen del decreto Legislativo N°276, por lo que dicha Ley no podría incluir a las personas que brindan servicios al estado como locadores de servicios, ya que la naturaleza de su servicio es civil y no laboral.** (...). En este caso, la norma deja claro, que la protección frente al despido incausado que brinda la Ley N°24041, es únicamente aplicable a los servidores que se encuentren bajo el régimen del Decreto Legislativo N°276;

Que, asimismo la norma es clara respecto al ingreso a la Administración Pública, lo cual se encuentra regulado en el Reglamento del Decreto Legislativo N°276 aprobado por Decreto Supremo N°005-PCM en su artículo 28° refiere: **"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; lo cual efectivamente no ha ocurrido con el recurrente;**

Que, en tal sentido se concluye que el recurso administrativo de apelación interpuesto por el recurrente **DAMASO QUEVEDO DEL AGUILA**, contra la **Resolución de Alcaldía N°545-2022-MPCP de fecha 01 de diciembre del 2022** deviene en infundado en todos sus extremos por cuanto a quedado demostrado que los contratos de locación de servicios, han sido debidamente ejecutados, siendo una relación de naturaleza civil y no una relación de naturaleza laboral bajo el régimen del Decreto Legislativo N°276;

Que, estando a lo expuesto se advierte que el recurrente interpone Recurso Impugnativo de Apelación contra la Resolución de Alcaldía N° 545-2022-MPCP de fecha 01 de diciembre del 2022 toda vez que la facultad de Reconocimiento de Vínculo Laboral no ha sido materia de delegación, por lo que debe tenerse presente que estamos ante un proceso de **Instancia Única Administrativa**, habiendo agotado la vía administrativa, por lo tanto no cabe la interposición del recurso impugnativo de apelación, es por ello que esta Entidad Edil en vía de adecuación y a fin de poder dar respuesta oportuna e idónea a la recurrente debemos de encausar de oficio⁵ el Recurso Impugnativo de Apelación formulado erróneamente, por el Recurso Impugnativo de Reconsideración Extraordinario, ello en aras de no generar un estado de indefensión administrativa;

Que, en ese entender y de acuerdo a los autos es necesario precisar y establecer que en el presente caso al tratarse de una instancia Única y de un Recurso Impugnativo de Reconsideración Extraordinario, se encuentra revestida de una característica de excepcionalidad para el ejercicio del recurso; su procedencia extraordinaria cuando se trate de cuestionar actos emitidos en Única Instancia por autoridades no sujetas a potestad jerárquica. En este caso el administrado tendría agotada la vía administrativa por la emisión de la Resolución de Alcaldía N°545-2022-MPCP de fecha 01 de diciembre del 2022 por no haber instancia superior ante la cual plantear alguna apelación. Pero la norma faculta al administrado, igualmente con carácter potestativo, para interponer este recurso reconsiderativo ante la propia autoridad emisora, para intentar revertir la situación aún en la sede administrativa, como un mecanismo facultativo para evitar el costo y la demora del Proceso Contencioso Administrativo. En caso el administrado opte por este Recurso de Reconsideración Extraordinario, no requerirá de nueva prueba;

Que, en el caso concreto se tiene que la Sub Gerencia de Recursos Humanos y la Gerencia de Asesoría Jurídica de acuerdo a sus funciones establecidas en el MOF y ROF de la Entidad, han procedido a revisar y evaluar las

⁴ Solo documento en copia simples a fojas (04).

⁵ De conformidad a lo establecido en el artículo 86° numeral 3) del Texto Único Ordenado de la Ley N°27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N°004-2019-JUS, que a la letra dice:

Artículo 86.- Deberes de las autoridades en los procedimientos.

Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes:
(...)"

3. Encausar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados, sin perjuicio de la actuación que les corresponda a ellos.

razones técnicas y legales que motivan la presente resolución, siendo responsables por el contenido de los informes generados en mérito al Principio de Segregación de Funciones, por el cual, los servidores y funcionarios públicos responden por las funciones que ejercen, debiéndose delimitar la responsabilidad del Titular de la Entidad, y Gerente Municipal, respecto al sustento técnico y legal que el expediente cuente. Y, asimismo, en virtud al Principio de Confianza en el cual opera en el marco del Principio de Distribución de Funciones y Atribuciones (obligaciones), el cual se fundamenta, en la actuación de un servidor o funcionario público conforme el deber estipulado por las normas, confiando a su vez, en que otros servidores actuarán reglamentariamente, operando así la presunción de que todo servidor actúa bajo el cabal cumplimiento de sus funciones;

Que, mediante Informe Legal N°338-2023-MPCP-GM-GAJ de fecha 31 de marzo del 2023, la Gerencia de Asesoría Jurídica, concluye que de la revisión al expediente de vistos, sobre Recurso de Apelación adecuado al de Reconsideración extraordinario, presentado por el recurrente, contra la **Resolución de Alcaldía N°545-2022-MPCP de fecha 01 de diciembre del 2022** debe ser declarado infundado por las razones descritas; recomienda que mediante Resolución de Alcaldía se resuelva: **DECLARAR INFUNDADO** el Recurso de Apelación adecuado al de Reconsideración extraordinario formulado por el recurrente **DAMASO QUEVEDO DEL AGUILA**, contra la **Resolución de Alcaldía N°545-2022-MPCP de fecha 01 de diciembre del 2022**, presentado mediante escrito de fecha 16 de diciembre del 2022 y recibido por la Entidad Edil el 19 de diciembre del 2022; e **IMPROCEDENTE LA SOLICITUD SOBRE DESNATURALIZACIÓN DEL CONTRATO DE LOCACIÓN DE SERVICIOS Y RECONOCIMIENTO DE UN CONTRATO DE TRABAJO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N°276 AL AMPARO DE LA LEY N°24041, FORMULADA POR EL ADMINISTRADO DAMASO QUEVEDO DEL ÁGUILA**, por los fundamentos expuestos en la misma; (...);

Que, estando a las consideraciones expuestas, y en virtud a lo establecido en el Art. 20° numeral 06) de la Ley N° 27972-Ley Orgánica de Municipalidades;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación adecuado al de Recurso de Reconsideración Extraordinario formulado por el recurrente **DAMASO QUEVEDO DEL AGUILA**, contra la **Resolución de Alcaldía N°545-2022-MPCP de fecha 01 de diciembre del 2022**; en consecuencia firme la misma.

ARTICULO SEGUNDO.- TENER POR AGOTADA LA VIA ADMINISTRATIVA, conforme a lo señalado en el artículo 50° de la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N°27972.

ARTICULO TERCERO.- 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 CUARTO.- ENCARGAR, a la Gerencia de Secretaría General la notificación y distribución de la presente resolución al interesado.

REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CORONEL PORTILLO
Dra. Janet Yvonne Castagne Vásquez
ALCALDESA PROVINCIAL