



RESOLUCIÓN DE ALCALDIA N° 263 -2023-MPCP

Pucallpa,

10 ABR. 2023

VISTO:

El Expediente Externo N°54144-2022 que contiene el Escrito de fecha 02 de noviembre del 2022 y recibido por la Entidad el 02 de noviembre del 2022; el Informe N°849-2022-MPCP-GAF-SGL.SS.AA de fecha 05 de diciembre del 2022; el Informe N°067-2023-MPCP-GAF-SGRH de fecha 17 de enero del 2023; el Informe Legal N°345-2023-MPCP-GM-GAJ de fecha 03 de abril del 2023, y demás recaudos que contiene, y;

CONSIDERANDO:

Que, mediante el artículo 194° la Constitución Política del Perú, establece que las municipalidades son órganos de gobierno local que gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; dicha autonomía radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico, lo cual es concordante con el Artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972;

Que, mediante Expediente Externo N°54144-2022, que contiene el Escrito de fecha 02 de noviembre del 2022 y recibido por la Entidad el 02 de noviembre del 2022, que obra a fojas (01 al 05), la Sra. **Luz Milagros Cabrera Sayes**, se dirige a la máxima autoridad de esta Entidad Edil para solicitar: Se le declare la desnaturalización de los contratos de locación de servicios; consecuentemente se le contrate bajo contrato permanente al amparo de lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley N°24041, bajo el Regimen Laboral del Decreto Legislativo N°276 de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, conforme a los fundamentos de hecho y de derecho que expone en dicho escrito;

Que, tal es así, que mediante Informe N°849-2022-MPCP-GAF-SGL-SS.AA de fecha 05 de diciembre del 2022 fojas (07), la Jefa del Área de Servicios Auxiliares (e), informa al Sub Gerente de Logística que: de los archivos se constató que la señora **Luz Milagros Cabrera Sayes**, prestó los servicios de locación en la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, en los términos siguiente:

PERIODO	FECHA DE INICIO Y FIN PERÍODO DE LOCACIÓN SERVICIO REALIZADO	RECORD DE SERVICIOS PRESTADOS COMO LOCADOR	SERVICIOS REALIZADOS	DEPENDENCIA ORGANICA
1	DEL 15/09/2020 AL 31/12/2020.	04 MESES.	DETERMINAR LOS SALDOS POR COBRAR DE MENOR CUANTÍA EN ESTADO DE COBRANZA ORDINARIA	SUB GERENCIA DE CONTROL Y RECAUDACIÓN.
2	DEL 02/01/2021 AL 31/12/2021	12 MESES	CONCILIACIÓN CONTABLE, VERIFICACIÓN MENSUAL DE LAS CUENTAS POR COBRAR.	SUB GERENCIA DE CONTROL Y RECAUDACIÓN.
3	DEL 02/01/2022 AL 30/12/2022 ¹	12 MESES	CONCILIACIÓN CONTABLE, VERIFICACIÓN MENSUAL DE LAS CUENTAS POR COBRAR.	SUB GERENCIA DE CONTROL Y RECAUDACIÓN.

Que, asimismo mediante Informe N°067-2023-MPCP-GAF-SGRH de fecha 17 de enero del 2023, que obra a fojas (35 al 39), el Sub Gerente de Recursos Humanos, ante su evaluación técnica y legal, opina declarar improcedente la solicitud presentada con Expediente Externo N°54144-2022, peticionada por la accionante **Luz Milagros Cabrera Sayes**, por las consideraciones expuestas en dicho informe;

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 que: *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 le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los 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 producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener decisión motivada, fundada en derecho, emitida por la autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar la decisión que los afecten. (...)*”;

¹ Revisada la Orden de Servicio N°0004407 de fecha 10.10.2022, establece que ejecuto servicios desde octubre a diciembre del 2022, que obra a fojas (31).

Que, como es de verse de la información proporcionada por la Jefa encargada del Área de Servicios Auxiliares adscrita a la Sub Gerencia de Logística a través del Informe N°849-2022-MPCP-GAF-SGL-SS.AA, de fecha 05 de diciembre del 2022, se tiene que la administrada realizó servicios específicos y temporales como locador de servicios a favor de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo desde el 15/09/2020 al 31/12/2020; del 02/01/2021 al 31/12/2021; y del 02/01/2022 al 30/12/2022, en la Sub Gerencia de Control y Recaudación;

Que, al respecto se tiene, del análisis realizado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR a la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N°05057-2013-PA/TC y sentencia posterior recaída en el Exp. N°06681-2013-PA/TC; es claro que la protección antes descrita nunca tuvo por finalidad el reconocimiento de estabilidad laboral en el régimen del D.L. N°276 para los casos de desnaturalización de contratos de locación de servicios, pues ello colisiona directamente con las reglas de acceso al empleo público previstas en la Ley N°28175, Ley Marco del Empleo Público, los cuales son concurso público, meritocracia e igualdad de oportunidades; debido a que el artículo 1° de la Ley N°24041 regula únicamente el reconocimiento de estabilidad para aquellos que hubieran sido contratados bajo el D.L. N°276 por concurso público para desarrollar labores permanentes y tuvieran una continuidad superior a 1 año ininterrumpido; en consecuencia, **no resultaría posible hacer extensiva la aplicación de la protección regulada en el artículo 1° de la Ley N°24041 a aquellos que hubieran sido 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. N°276 como exige el artículo 1° 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 a este tipo de vinculación requiere de concurso público; conforme se establece en el artículo 28° del Reglamento de la Ley de la Carrera Administrativa, aprobado mediante el Decreto Supremo N°005-90-PCM, acerca del ingreso a la administración pública y a la carrera administrativa 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 postulo. Es nulo todo acto administrativo que contravenga la presente disposición”. Asimismo, el artículo 39° del mismo compendio normativo establece que “La contratación de un servidor para labores de naturaleza permanente será excepcional; procederá solo en caso de máxima necesidad debidamente fundamentada por la autoridad competente. El contrato y sus posteriores renovaciones no podrá exceder de tres (03) años consecutivos.”;

Que, respecto al cumplimiento de los elementos de naturaleza laboral, en los cuales se considera como primer elemento la Prestación Personal de Servicios, la que consiste en que los servicios realizados para ser de naturaleza laboral deben ser prestados en forma personal y directa solo por el trabajador como persona natural; como segundo elemento se tiene la subordinación la cual consiste en que el trabajador presta sus servicios bajo dirección y relación de dependencia ante su empleador; como tercer elemento se tiene la Remuneración, la cual es la contraprestación del servicio brindado por el trabajador; del cumplimiento de estos elementos podría considerarse la existencia de una relación laboral;

Que, la solicitante ha venido prestando servicios mediante contrato de locación de servicios, cuya naturaleza es civil y no laboral y está regido por el código civil, esta contratación se caracteriza por realizar labores no subordinadas por un tiempo determinado a cambio de una retribución económica, sin que ello signifique un vínculo laboral, desvirtuando así los elementos que comprende la relación de naturaleza laboral, debido a que un contrato por locación de servicios también comprendería los elementos como son la prestación personal de servicios y la remuneración sin que exista un vínculo laboral de carácter permanente; en consecuencia, no existe base legal que reconozca derechos laborales por estas actividades;

Que, de los fundamentos de la solicitud sobre reconocimiento de vínculo laboral a plazo indeterminado bajo el régimen laboral de la 276 presentado, se desprende que la recurrente manifiesta haber acreditado la prestación personal de servicios, la relación de subordinación, y la retribución mensual, configurándose así los elementos que comprenden el contrato de trabajo concluyendo la existencia de una relación de naturaleza laboral; sin embargo, de la prestación personal de servicios del presente expediente únicamente se desprenden las ordenes de servicios mediante las cuales fue requerido los servicios de locador para actividades específicas por los periodos solicitados, por lo que es pertinente señalar que si bien es cierto el locador presta servicios personales, esta contratación es por orden de servicios y únicamente en cumplimiento de la necesidad temporal presentada, siendo ésta de carácter civil y no laboral; asimismo, respecto a la retribución mensual también se da en cumplimiento a la orden de servicios y que su pago se realiza a través de la modalidad de recibo por honorarios, siendo esta una de las formalidades mediante la que se realiza el pago de la retribución por



el tiempo requerido; siendo menester advertir respecto a ello que del expediente no se desprende ningún informe de las actividades prestadas por la solicitante, ningún documento que acredite el control de asistencia, como lo ostenta; sin perjuicio de ello es pertinente señalar que para proceder con el pago de las ordenes de servicios prestados por el locador, es común solicitar la presentación de informes de las tareas o actividades realizadas para otorgar informe de conformidad de los servicios prestados y requeridos en la orden de servicios garantizando su cumplimiento emitido por parte de la unidad orgánica que requirió el servicio para actividades específicas y de necesidad pasando posteriormente a las unidades orgánicas encargadas del pago. En consecuencia, lo alegado por la administrada no acredita la existencia de una relación de subordinación, quedando desvirtuado este elemento sin generar vínculo laboral; por otro lado, el pedido del recurrente no es aplicable para lo establecido en el artículo 1° de la Ley N°24041, en vista que no se cumplen los requisitos para acceder a la protección prevista en dicha norma (ingreso por concurso público) conforme se encuentra sustentado en los acápites anteriores;

SOBRE LA CONTRATACIÓN BAJO LOCACIÓN DE SERVICIOS O SERVICIOS NO PERSONALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA DESNATURALIZACIÓN DE DICHS CONTRATOS

Que, en principio, con relación a la naturaleza y tratamiento de los contratos de locación de servicios en el sector público, es oportuno señalar que SERVIR ha emitido opinión en el **Informe Técnico N°1260-2018-SERVIR/GPGSC**, el cual ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle, en el que se indicó lo siguiente:

- i. *Las personas que prestan servicios al Estado bajo la modalidad de servicios no personales, es decir como locadores de servicios, 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 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 sí contemplan beneficios para los trabajadores por existir un vínculo laboral.*
- ii. *En esa misma línea, siendo la vocación del proceso de reforma del servicio civil consolidar una sola forma de prestación de servicios bajo un régimen único al servicio del Estado, cabe destacar que el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N°040-2014-PCM, establece en su Sexta Disposición Complementaria Final que 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.*
- iii. *Por 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. En tal sentido, no corresponde asignarles responsabilidades propias de los cargos en los que las funciones dada su naturaleza requieren necesariamente ser ejecutadas de manera subordinado con el Estado. (Énfasis agregado).*

Que, en atención a lo señalado, se advierte que las personas que brindan servicios al Estado bajo la modalidad de servicios no personales, es decir, como locadores de servicios, no se encuentran subordinadas a su empleador (Estado), y se rigen por las normas del Código Civil. Por ello, en su derecho de prestadores de servicios autónomos, se rigen únicamente por el marco normativo del acotado Código Civil, no siendo factible extenderles las disposiciones exclusivas de los regímenes laborales del Estado (Decretos Legislativos N°276, 728, 1057 o Ley N°30057);

Que, por otro lado, es pertinente indicar que, de acuerdo al principio de la primacía de la realidad, cuya aplicación exige a la administrada Sra. **Luz Milagros Cabrera Sayes**, debe precisarse que este principio busca que en caso de divergencia entre lo que ocurra 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 la locadora prestó sus servicios conforme a los parámetros establecidos en su termino de referencia, sin encontrarse subordinada 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 la administrada 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, por lo tanto, su pretensión sobre: Se le declare la desnaturalización de los contratos de locación de servicios; consecuentemente se le



contrate bajo contrato permanente al amparo de lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley N°24041, bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N°276 de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo; carece de sustento legal, resultando IMPROCEDENTE;

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 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°345-2023-MPCP-GM-GAJ de fecha 03 de abril del 2023, la Gerencia de Asesoría Jurídica **CONCLUYE OPINANDO** que resulta IMPROCEDENTE la Solicitud sobre **RECONOCIMIENTO DE VINCULO LABORAL E INCORPORACION BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N°276 DE LA LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO, Y DESNATURALIZACION DE LOS CONTRATOS DE LOCACIÓN DE SERVICIOS**, formulado por la señora **LUZ MILAGROS CABRERA SAYES**, toda vez que la prestación de servicios bajo la modalidad de Locación de Servicios, revisten de legalidad;

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 sobre **DESNATURALIZACION DE LOS CONTRATOS DE LOCACIÓN DE SERVICIOS y RECONOCIMIENTO DE VINCULO LABORAL E INCORPORACION BAJO EL REGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N°276 DE LA LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO**, formulado por la señora **LUZ MILAGROS CABRERA SAYES**.

ARTICULO SEGUNDO.- ENCARGAR a la Oficina de Tecnologías de la Información la publicación de la presente resolución en el Portal Web Institucional de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo.

ARTÍCULO TERCERO: ENCARGAR a la Gerencia de Secretaría General, la notificación y distribución de la presente resolución.

REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CORONEL PORTILLO

Dra. Janet Yvone Castagne Vásquez
ALCALDESA PROVINCIAL