



# RESOLUCIÓN DE ALCALDÍA N° 403 -2023-MPCP

Pucallpa,

VISTO:

05 JUL. 2023

El Expediente Externo 54380-2022, de fecha 03 de noviembre de 2022, que contiene el Recurso de Apelación de fecha 13 de marzo de 2023, el Informe N° 318-2023-MPCP-GAF-SGRH, de fecha 23 de marzo de 2023, el Informe Legal N° 597-2023-MPCP-GM-GAJ de fecha 14 de junio de 2023, y;

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES:

Que, mediante s/n, recibido el 03 de noviembre de 2022, que obra de folio 1 al 2 el administrado **WENCESLAO SANGAMA SATALAYA**, acude a ésta Entidad Edil con el objeto de solicitar reconocimiento de vínculo laboral, conforme a los fundamentos siguientes:

"1. Que, el recurrente es trabajador por locación de servicios desde el 02 de enero de 2022, hasta la actualidad desempeñándose en el cargo de RECAUDADOR DE ARBITRIOS MUNICIPALES, que pertenece a la Sub Gerencia de Control y Recaudación de la Dirección General de Rentas de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, tal como acreditado con la documentación que obra en su representada y estando al artículo 165° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, para lo cual solicito verificar la veracidad tal como corresponde; 2. Durante todo este tiempo he laborado y sigo laborando sin tener ningún beneficio laboral, pese a que cumplo con los requisitos para ser incorporada en planillas de la Municipalidad de Coronel Portillo como son: a) Trabajo bajo subordinación; b) El trabajo que realizo es personal; y, c) Como contraprestación por mi trabajo realizado, recibo una remuneración; es más bajo estas mismas condiciones laboro para su representada por más de 03 años y 9 meses sin que hasta la fecha haya recibido ningún beneficio laboral. 3. Que, al amparo del inciso 20) del artículo 2° de la Constitución Política del estado, en concordancia con el artículo 106° de la Ley de Procedimiento Administrativo General- Ley N° 27444, SOLICITO a su despacho que se me reconozca el vínculo laboral desde el momento que ingresé a laborar para su representada, así como el pago de mis beneficios sociales que por ley me corresponde. Dicho pedido lo realizo al amparo de la Ley N° 24041, que establece ad Litteram: Los servidores públicos contratado 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".

Que, mediante Resolución de Alcaldía N° 139-2023-MPCP de fecha 01 de marzo de 2023, obrante a folio 39 al 40 se resolvió.- Declarar Improcedente la solicitud sobre RECONOCIMIENTO DE VINCULO LABORAL E INCORPORACIÓN BAJO EL REGIMEN LABORAL DECRETO LEGISLATIVO N° 276 DE LA LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO Y DESNATURALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE LOCACIÓN DE SERVICIOS, formulado por el accionante WENCESLAO SANGAMA SATALAYA, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Que, mediante escrito de fecha 13 de marzo de 2023, obrante a folio 43 al 49 el administrado WENCESLAO SANGAMA SATALAYA, 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° 318-2023-MPCP-GAF-SGRH de fecha 23 de marzo de 2023, obrante a folio 51 al 52, 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, mediante Informe N° 597-2023-MPCP-GM-GAJ de fecha 14 de Junio de 2023, obrante a folio 53 al 57, la Gerencia de Asesoría Jurídica, concluye: "4.1. ADECUAR el Recurso de Apelación interpuesto por WENCESLAO SANGAMA SATALAYA, como Recurso de Reconsideración, conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa. 4.2. DECLARAR IMPROCEDENTE el Recurso de Reconsideración interpuesto por WENCESLAO SANGAMA SATALAYA, contra la Resolución de Alcaldía N° 139-2023-MPCP de fecha 01 de marzo de 2023, conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa. 4.3. TENER POR AGOTADA LA VIA ADMINISTRATIVA, conforme a lo señalado en el artículo 50 de la Ley Orgánica de Municipalidades- Ley N° 27972. 4.4. ENCARGAR a la Gerencia de Secretaría General la notificación y distribución de la presente resolución".

## II. BASE LEGAL:

Que, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 194 de la Constitución Política del Perú, modificada por Ley N° 30305, Ley de Reforma de la Constitución Política del Perú, en concordancia con el Artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, LOM), se establece que, los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Que, el Artículo IV del Título Preliminar del T.U.O de la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, (en adelante, LPAG) 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. (...)"*

Que, el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, precisa que son requisitos de validez del acto administrativo los siguientes: **1 Competencia; 2. Objeto o contenido; 3. Finalidad Pública; 4. Motivación; y, 5. Procedimiento Regular.** Bajo dichas condiciones, el artículo 8 de la acotada norma legal, estatuye que es válido el acto administrativo dictado conforme al ordenamiento jurídico; indicando el artículo 9, que todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda.

Que, el numeral 217.1 del artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, precisa: *"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 (...)"*; de igual forma el inciso 218.1 del artículo 218 indica lo siguiente: *"Los recursos administrativos son: (...) b) Recurso de Apelación (...)"*; y, finalmente el artículo 200 indica: *"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"*.

Que, el artículo 219 del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, señala: *"El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación"*.

Que, el artículo 220 del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, señala: *"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"*.

Que, el artículo 223 del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, señala: *"El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter"*; asimismo el artículo 224 señala: *"Los recursos administrativos se ejercitarán por una sola vez en cada procedimiento administrativo y nunca simultáneamente"*.

Que, la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público aplicable a todas las personas que prestan servicios remunerados bajo subordinación para el Estado, establece en su artículo 5° que: *"El acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades"*.

Que, el artículo 12° del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (en adelante DL. N° 276) establece como un requisito para el ingreso a la carrera administrativa: *"Presentarse y ser aprobado en el concurso de admisión"*; mientras que el artículo 28° del Reglamento del D. Leg. 276, aprobado mediante Decreto Supremo 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"*. A su vez, el artículo 32° del referido reglamento señala que: *"El ganador del concurso de ingreso es incorporado a la"*

administración pública mediante resolución de nombramiento o contrato, en la que además se expresa el respectivo puesto de trabajo”.

Que, el artículo 1764° del Código Civil, aprobado mediante Decreto Legislativo 295, señala: “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, el artículo 17 del Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, Decreto Legislativo N° 1023, señala: “El Tribunal del Servicio Civil- el Tribunal, en lo sucesivo – es un órgano integrante de la Autoridad que tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema. El Tribunal es un órgano con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. Conoce recursos de apelación en materia de: a) Acceso al servicio civil; b) (derogado) c) Evaluación y progresión en la carrera; d) Régimen disciplinario; y, e) Terminación de la relación de trabajo. (...)”.

Que, el numeral 1° del artículo 20 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, regula dentro de las atribuciones del alcalde la potestad de: “Defender y cautelar los derechos e intereses de la municipalidad y los vecinos”; asimismo, el numeral 33 de la citada norma la de: “Resolver en última instancia administrativa los asuntos de su competencia de acuerdo al Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad”.

Que, el artículo 50 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, señala: “La vía administrativa se agota con la decisión que adopte el alcalde, con excepción de los asuntos tributarios y lo estipulado en el artículo siguiente”.

### III. ANÁLISIS:

Que, el punto controvertido en el presente caso consiste en determinar si corresponde o no amparar el recurso administrativo de apelación interpuesto por el administrado Wenceslao Sangama Satalaya, contra la Resolución de Alcaldía N° 139-2023-MPCP de fecha 01 de marzo de 2023, que resolvió: “Declarar Improcedente la solicitud sobre RECONOCIMIENTO DE VINCULO LABORAL E INCORPORACIÓN BAJO EL REGIMEN LABORAL DECRETO LEGISLATIVO N° 276 DE LA LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO Y DESNATURALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE LOCACIÓN DE SERVICIOS, formulado por el accionante WENCESLADO SANGAMA SATALAYA, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución”. Esto conforme a los argumentos expuestos por el administrado en su recurso de apelación, presentado con fecha 13 de marzo de 2023.

Que, previamente a lo expuesto se advierte el Informe N° 318-2023-MPCP-GAF-SGRH de fecha 23 de marzo del 2023, mediante el cual la subgerencia de recursos humanos, pone de conocimiento de la Gerencia de Administración y Finanzas la interposición del recurso administrativo de apelación, contra la Resolución de Alcaldía N° 139-2023-MPCP de fecha 01/03/2023, motivo por el cual concluye que se derive 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 TUO de la Ley N° 27444; Ley de Procedimiento Administrativo General, el administrado cuenta con un plazo de quince (15) días hábiles perentorios para interponer recursos impugnativos contra el acto administrativo que considera le causa agravio. En el presente caso, la Resolución de Alcaldía N° 139-2023-MPCP de fecha 01 de marzo de 2023, fue notificado el día 06 de marzo de 2023; habiéndose impugnado a través del recurso administrativo de apelación con fecha 13 de marzo de 2023, es decir dentro del plazo legal establecido.

Que, de la revisión a los fundamentos del recurso de apelación presentado por **WENCESLAO SANGAMA SATALAYA**, contra la Resolución de Alcaldía N° 139-2023-MPCP de fecha 01 de marzo de 2023, se advierten los alegatos siguientes:

“(...)”

1. Que, con fecha 03 de noviembre del 2022 presenté en mesa de parte mi solicitud sobre **Reconocimiento de Vínculo laboral, al amparo de la Ley N°24041**, desde el 02 de enero del 2019, hasta la actualidad, como RECAUDADOR TRIBUTARIO, de arbitrios municipales en la Oficina de Control de Recaudaciones de la Dirección General de Rentas, tal como se acredita con los recibos por honorarios y las ÓRDENES DE SERVICIOS, que obra en Recursos Humanos y que estando al artículo 165° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N°27444, no está sujeto a actuación probatoria, pues su representada posee los referidos documentos.
2. Que, mediante Resolución de Alcaldía N°139-2023-MPCP de fecha 01 de marzo del 2023, en el tercer párrafo de los considerandos, sostiene que con INFORME N°846-2022-MPCP-GAF-SGL-SS.AA, de fecha 05 de diciembre del 2022, informa que el recurrente laboró solo 10 meses, estando ello debo

advertir que, mediante escrito de fecha 22 de febrero del 2023, el recurrente solicita que se corrija un error al consignar en la solicitud de reclamo administrativo materia del presente proceso un error en la fecha de ingreso al indicar que el ingreso se realizó con fecha 02 de enero del 2022, **debiendo decir que la fecha de ingreso fue el 02 de enero del año 2019**, en consecuencia el recurrente tendría un record laboral aproximadamente de 04 años, estando a ello y en mérito al numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar – referido al **PRINCIPIO DE VERDAD MATERIAL**, de la Ley N°27444 – LPAG, su representada deberá de pronunciarse respecto al record laboral real invocado el referido principio de VERDAD MATERIAL, de la Ley N°27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General, su representada deberá pronunciarse respecto al record laboral real invocado el referido principio de VERDAD MATERIAL.

3. Que, asimismo, en el SÉPTIMO párrafo de los considerandos de la Resolución impugnada sostiene; "Que, como es de verse en la información proporcionada por la Sub Gerencia de Logística a través del INFORME N°846-2022-MPCP-GAF-SGL-SS.AA de fecha 05/12/2022, se tiene que el accionante realizó servicios específicos y temporales como locador de servicios a favor de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo desde el 02/01/2022 al 31/10/2022, en la Sub Gerencia de Control y Recaudación"; sin embargo, ésta aseveración es falsa, pues el funcionario a cargo de la Sub Gerencia de Logística, temerariamente emite un informe falso sin tener las pruebas pertinentes, tal como lo explicado en el punto precedente, vulnerando de este modo uno de los principios del derecho administrativo como es el **principio de verdad material**; que establece ad litteram: "la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para la cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por ley, aun cuando no haya sido propuestas por el administrado o hayan acordado eximirse de ella" (...); sin embargo, claro está que el funcionario responsable del informe negligentemente y/o maliciosamente ha emitido un informe FALSO.
4. Que, respecto al octavo párrafo de la resolución recurrida hace referencia al EXPEDIENTE N°05057-2013-PA/TC, emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el EXPEDIENTE N°05057-2013-PA/TC – Caso Huatuco y que es **declarado precedentemente vinculante por el Tribunal Constitucional para los procesos de amparo en trámite, en el Poder Judicial y en el Tribunal Constitucional**, sobre procesos en materia de reincorporación que deberán ser declarados improcedentes cuando se verifique que un demandante no pueda ser reincorporado por no haber ingresado por concurso público de méritos para una plaza presupuestada y vacante de duración indeterminada; sin embargo, la segunda sala de derecho constitucional y social transitoria de la corte suprema de Justicia de la República, en su décimo cuarto considerando ha establecido como criterios jurisdiccionales de obligatorio cumplimiento por las instancias inferiores respecto a la aplicación del precedente constitucional vinculante N°5057-2013-PA/TC JUNIN. El cual no se aplica en los siguientes casos:
  - a) Cuando la pretensión demandada está referida a la nulidad de despido, prevista en el artículo 29° del Decreto Supremo N°003-97-TR, Ley de Productividad y Competitividad Laboral y Leyes especiales.
  - b) **Cuando se trate de trabajadores al servicio del Estado sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N°276 o de la Ley N°24041.**
  - c) Cuando se trate de obreros municipales sujetos al régimen de la actividad privada.
  - d) Cuando se trate de trabajadores sujetos al régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS).
  - e) Cuando se trate de trabajadores al servicio del Estado señalados en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N°30057, Ley del Servicio Civil.
  - f) Cuando se trate de funcionarios, políticos, funcionarios de dirección o de confianza a que se refiere el artículo 40° de la Constitución Política del Perú.

Estando a la referida casación que es de obligatorio cumplimiento; en su inciso c) del considerando DÉCIMO CUARTO, se advierte que no es aplicable la sentencia, recaída en el expediente N°5057-2013-PA/TC JUNIN, cuando se trate de trabajadores al servicio del Estado sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N°276 o de la Ley N° 24041.

5. Que, así mismo en el mismo párrafo descrito precedentemente de la resolución impugnada, se tiene una interpretación errónea del artículo 1° de la Ley N°24041; 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 D.L. N°276 por concurso público para desarrollar labores permanentes y tuvieran una continuidad superior a 1 año ininterrumpido; (...)**" Al respecto se debe tener en claro que la norma es precisa, al indicar que solo requiere: a) **que el servidor haya realizado labores de naturaleza permanente, NO ESTABLECE QUE HAYA INGRESADO POR CONCURSO PÚBLICO** y b)



que estas se hayan efectuado por más de un año ininterrumpido, antes de la fecha del cese de labores; si fuera como interpreta su representada, no tendría significancia la Ley N°24041, puesto que todos los trabajadores que ingresan por concurso público en una plaza presupuestada, se acogen a todo lo regulado en el D. LEG. N°276.

6. Que, respecto al décimo párrafo de los considerandos de la Resolución recurrida, establece: "Que, el solicitante ha venido prestando servicios mediante contrato de locación de servicios, cuya naturaleza 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 derecho laborales por estas actividades". Al respecto debo indicar que, en toda relación laboral se presenta tres elementos esenciales que la define como una relación de tipo laboral; 1) PRESTACION PERSONAL DE SERVICIOS; 2) SUBORDINACION Y 3) REMUNERACION; en contraposición a ello el contrato de locación de servicios es definido por el artículo 1764° del Código Civil como un acuerdo de voluntades por el cual "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", de lo que se infiere que **el elemento esencial el contrato de locación de servicios es la independencia del locador frente al comitente en la prestación de servicios.**

7. Que, en efecto debe de hacerse mención que sobre la subordinación como elemento diferenciador, el Tribunal Constitucional ha establecido lo siguiente: De lo expuesto, se aprecia que el elemento diferenciador del contrato de trabajo en relación con el contrato de Locación de servicios es el de subordinación de trabajo respecto de su empleador, lo cual le otorga al empleador la facultad de dar órdenes, instrucciones o directrices a los trabajadores con relación al trabajo para el que se le contrata; así como sancionarlos ante el incumplimiento", en el presente caso es de advertir que todos los días se informa de la recaudación a nuestro jefe inmediato, es más si es que un día se faltara, por ese día se realiza el respectivo descuento se procedería al despido; configurándose de este modo el poder de sancionar al trabajador. Ocurriendo en la practica un contrato laboral y en aplicación del principio de PRIMACIA DE LA REALIDAD, se advierte que los Contratos de Locación de Servicios en realidad estaría encubriendo un contrato laboral de naturaleza permanente; máxime que el recurrente ha laborado por más de 4 años, en una PLAZA DE NATURALEZA PERMANENTE – giro principal de la entidad edil, así mismo con el caudal probatorio que su representada posee, se acredita que el recurrente está laborando por más de un año de servicio; en consecuencia le corresponde o está protegido por el artículo 1° de la Ley N°24041, (...); al respecto el TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, máximo intérprete de la Constitución Política del Estado, en el fundamento 10) de la sentencia recaída en el Expediente N°02686-2018-PA/TC – MOQUEHUA, caso LIZBETH PAOLA CHAVEZ NINA ha establecido: "Al respecto, la Ley N°24041 establece en su artículo 1° primer párrafo que "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 prevista 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 mismo, referente a la protección contra el despido arbitrario, en el segundo párrafo del mismo numerada de la referida sentencia establece: "la ley N°24041 establece una determinada protección para el servidor contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N°276 contra la decisión unilateral de la entidad de dar por concluida el vínculo laboral, siempre y cuando se hayan cumplido los dos requisitos exigidos por dicha ley; es decir, a) que el servidor haya realizado labores de naturaleza permanente, y b) que este se haya efectuado por más de un año ininterrumpido, antes de la fecha del cese de labores, estando a ello se advierte que el accionante le corresponde un contrato de trabajo bajo el régimen del Decreto Legislativo N°276".

Que, respecto al argumento 1) de su recurso, es necesario manifestar que la documentación con respecto a los locadores de servicios como son (recibos por honorarios y órdenes de servicios) es custodiado por la Sub Gerencia de Logística conforme a lo dispuesto por el artículo 55 numeral 1)<sup>1</sup> del Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, en base a dicha función la Sub Gerencia de Logística

<sup>1</sup> SUB GERENCIA DE LOGISTICA:

ARTÍCULO 55°:

FUNCIONES: 1. Programar, dirigir, ejecutar y controlar el abastecimiento de bienes y servicios y el cumplimiento de las normas legales en concordancia a las normas y procedimientos del sistema de abastecimiento.

emitió el Informe N°846-2022-MPCP-GAF-SGL-SS.AA<sup>2</sup> de fecha 05 de diciembre del 2022 que obra a folio 04, donde detalla los periodos de servicios prestados por parte del señor **WENCESLAO SANGAMA SATALAYA**; en ese sentido, lo alegado por el impugnante sobre que su documentación obra en las oficinas de recursos humanos no resulta cierta, por lo que el recurso en ese extremo resulta infundado.

Que, respecto al argumento 2) y 3) de su recurso, como ya se ha referido en el considerando anterior, la Sub Gerencia de Logística en mérito a lo dispuesto en el artículo 55° numeral 1) del Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo de forma oportuna ha referido a través del Informe N°846-2022-MPCP-GAF-SGL-SS.AA de fecha 05 de diciembre del 2022 que obra a folio 04 los periodos de servicios prestado mediante Locación de Servicios brindados por parte del señor **WENCESLAO SANGAMA SATALAYA**, a la vez el apelante no adjunta medio de prueba que acredite dicha afirmación, ni logra generar certeza sobre la misma, toda vez, que los argumentos de su recurso en este extremo solo contiene una exposición de hechos y no adjunta prueba documental que corrobore lo señalado; de igual manera, por lo que el recurso en este extremo resulta infundado.

Que, respecto al argumento 4), 5), 6) y 7) de su recurso, es necesario manifestar que se debe tener en cuenta que la propia normativa del TUO de la LPAG, constituye un cuerpo normativo que garantiza los derechos e intereses de los administrados; y, que la aplicación de las garantías responde a la formalidad establecida para cada procedimiento; en tal sentido, resulta oportuno señalar que de conformidad con el numeral 173°.2 del artículo 173 del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General que señala: **“Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones”**; Ello con la finalidad de poder probar sus fundamentos de hecho y pretensiones, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 124.2 del cuerpo normativo antes citado; referido a que toda petición escrita debe contener: **“La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho”**. (El énfasis es nuestro).

Que, en adición a ello, hay que tener en cuenta que el recurso de apelación interpuesto por el accionante además de cuestionar lo emitido en la Resolución de Alcaldía N° 139-2023-MPCP de fecha 01 de marzo del 2023, también realiza una serie de afirmaciones respecto a la presunta existencia de una relación laboral entre el accionante y la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo; sin embargo, su medio impugnatorio tampoco ha cumplido con ofrecer los medios de prueba que acrediten la existencia de determinado vínculo laboral, denotándose un defectuoso planteamiento de contradicción, lo que supone que el accionante tuvo la oportunidad para demostrar que tiene derecho al reconocimiento de estabilidad laboral bajo el amparo de la Ley N° 24041, por lo que al no poder acreditarlo con fundamentos de hecho y derecho, no cabe la presunción de la existencia de una relación jurídica laboral, caso contrario sería poner en riesgo la seguridad jurídica que inspira el ordenamiento jurídico nacional, al pretender que se emitan actos administrativo estimatorios sobre el fondo del asunto, cuando no existen medios de pruebas a valorar sobre la cuestión debatida.

Que, en virtud a la exposición fáctica es pertinente tener en cuenta que son tres los elementos constitutivos de la relación laboral o del contrato de trabajo por lo que la doctrina, la legislación y la jurisprudencia admiten indubitablemente sus contenidos siendo entre ellos la prestación personal de servicio, la remuneración y la subordinación o dependencia, definiciones que son **“contrario sensu”** a los contratos de locación de servicio que por su naturaleza guardan autonomía y no se encuentran sujetos a subordinación.

Que, respecto de la prestación de servicios bajo la modalidad de locación de servicios, se puede evidenciar que se tratan de contratos de naturaleza eminentemente civil, bajo los alcances de los artículos 1764° a 1770° del Código Civil, sin que exista dependencia laboral, relación o subordinación. Cabe precisar que toda relación laboral se caracteriza por la existencia de tres elementos esenciales: 1) Prestación Personal de Servicios; 2) subordinación

<sup>2</sup> En donde la Jefa del Área de Servicios Auxiliares (e), informa al Sub Gerente de Logística que: de los archivos se constató que el señor Sangama Satalaya Wenceslao, prestó los servicios de locación en la MPCP, según el siguiente detalle:

PERIODO	FECHA DE INICIO Y FIN PERIODO DE LOCACIÓN SERVICIO REALIZADO	RECORD DE SERVICIOS PRESTADOS COMO LOCADOR	SERVICIOS REALIZADOS	DEPENDENCIA ORGÁNICA
1	DEL 02/01/2022 AL 31/10/2022	10 MESES	RECAUDACION Y TRASLADO DE VALORES, REALIZAR COBROS DE ARBITRIOS A PORCENTAJE	SUB GERENCIA DE CONTROL Y RECAUDACION.

jurídica; y, 3) remuneración; en contraposición a ello el artículo 1764° del Código Civil, establece que por contrato de 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". De lo expuesto y en atención a la documentación obrante el administrado **WENCESLAO SANGAMA SATALAYA**, no cumple con los elementos esenciales de una relación laboral, al haber estado prestando servicios bajo la modalidad de locación de servicios y órdenes de servicios, puesto que no existía subordinación.

Que, asimismo los contratos de locación de servicios y órdenes de servicios suscritos entre el administrado **WENCESLAO SANGAMA SATALAYA** y la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, se encontraban sujetos al régimen del contrato civil, el mismo que guarda concordancia con el carácter temporal que tienen las relaciones reguladas por esta modalidad contractual, conforme al artículo 1768° del Código Civil, lo que conlleva a la convicción de que el recurrente no cumplía labores de naturaleza permanente ni estaba bajo subordinación jurídica.

Que, en la sentencia recaída en el Expediente N° 05057-2013-PA/TC (Caso Huatuco Huatuco), el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente: "10. En efecto, este Tribunal ha resaltado la importancia de la meritocracia (mérito personal y capacidad profesional) para el ingreso a la administración pública, estableciendo que ésta constituye un criterio objetivo fundamental en el ingreso y permanencia en la actividad estatal para la prestación de un servicio público (Expediente N° 00020-2012-PI/TC FJ 56)". De lo que puede inferirse que el Tribunal Constitucional, haciendo un desarrollo de lo establecido en los artículos 12° y 13° del D. L N° 276; y, el artículo 5° de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público considera que el acceso a la función pública se debe realizar mediante concurso público abierto a una plaza previamente presupuestada.

Que, de los fundamentos de la apelación sobre reconocimiento de vínculo laboral a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del D L N° 276, se desprende que el 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 de servicios del presente expediente únicamente se desprenden las órdenes de servicios mediante las cuales fue requerido los servicios de locador para actividades específicas por el periodo desde el 02/01/2022 al 31/10/2022; en la Sub de Control y Recaudación, por lo que es pertinente señalar que si bien es cierto el locador prestó 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 ésta 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 el 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 órdenes 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 el administrado 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.

Que, a mayor análisis sobre la naturaleza y tratamiento de los contratos de locación de servicios en el sector público, SERVIR ha emitido opinión a través del Informe Técnico N°1260-2018-SERVIR/GPGSC, el cual es ratificado por la Gerencia de Asesoría Jurídica y recomienda tener en cuenta 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 al administrado **WENCESLADO SANGAMA SATALAYA** debe precisarse que éste 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, éste 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 término 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 administrado 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 recurso impugnatorio deviene en improcedente.

Que, en otro contexto y estando a que la Resolución de Alcaldía N° 139-2023-MPCP de fecha 01 de marzo de 2023, fue emitida por la máxima autoridad administrativa de esta Entidad Edil, la misma que dentro de la estructura jerárquica de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, no está sometida a subordinación administrativa alguna; en ese sentido, no cabe la interposición de Recurso de Apelación, toda vez que el artículo 220 del mencionado T.U.O de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, prescribe que dicho recurso administrativo se interpondrá ante el mismo órgano que emitió el acto para que lo eleve al superior jerárquico.

Que, de lo expuesto y conforme a lo establecido en el artículo 223 del T.U.O de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, el error en la calificación del recurso no será obstáculo para su tramitación, por lo que en aplicación del Principio de Informalismo contemplado en el artículo IV del Título Preliminar de la norma antes citada, no obstante haber denominado el recurrente a su escrito recurso de apelación, y a efectos de no vulnerar sus derechos a la legítima defensa, a recurrir resoluciones y al debido procedimiento, corresponde disponer su adecuación a un Recurso Administrativo de Reconsideración, según lo dispuesto en el artículo 219 del aludido T.U.O de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

Que, aplicando al principio de informalismo a favor del administrado, el ordenamiento exige que los recursos sean tramitados aun cuando el administrado incurriera en error en su denominación, en su interposición o cualquiera otra circunstancia anómala, siempre que de su contenido se pueda desprender una manifestación impugnatoria del administrado. La idea esencial es atender a la patente intencionalidad del administrado antes que a la literalidad del documento presentado. (...). La aplicación correcta de esta regla jurídica nos revela que en materia de recursos es la administración y no el ciudadano quien está obligada a dar al recurso la tramitación correspondiente, de acuerdo con su naturaleza, mientras que al administrado solo le basta exteriorizar con claridad su disconformidad. En principio, la competencia de la Administración para calificar un recurso no solo comprende el deber de desentrañar un sentido determinado en el recurso a partir de una expresión oscura sino también la de poder reorientar un recurso calificado equivocadamente por el administrado. Por ejemplo, si el recurrente plantea una apelación ante una instancia que no reconoce autoridad superior, lo que corresponde es reorientar el procedimiento tramitándola como reconsideración. En este contexto, conforme lo ha considerado el Tribunal Constitucional "(...) la labor de adecuación y correcta denominación de los recursos administrativos por parte de una entidad del Estado, que se constituye en última instancia administrativa en los temas que son de su competencia, no vulnera, en modo alguno, los derechos constitucionales relativos al debido procedimiento y la pluralidad de instancias" Exp. N° 271-2004-AA/TC.<sup>3</sup> (El énfasis agregado es nuestro).

<sup>3</sup> Juan Carlos Morón Urbina, "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Gaceta Jurídica S.A, 2014, Pág. 674 y 675.

Que, en referencia al caso concreto es preciso indicar, que la Sub Gerencia de Recursos Humanos y la Gerencia de Asesoría Jurídica han procedido a revisar y evaluar las razones técnicas y legales que ameritan que motivan la presente; por lo que se hacen responsables del contenido de los informes generados en mérito al Principio de Segregación de Funciones, en virtud de cual, los servidores y funcionarios públicos responden por las funciones que ejercen, debiéndose delimitar la responsabilidad del Titular de la Entidad y Gerente Municipal, en la verificación que el expediente cuente con el sustento legal correspondiente. Asimismo, en virtud al Principio de Confianza, el cual opera en el marco del Principio de Distribución de Funciones y Atribuciones (obligaciones), y se fundamenta en la actuación de un servidor o funcionario público conforme al 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 y atribuciones.

Que, estando a las consideraciones expuestas, y en virtud a lo establecido en el artículo 20° numeral 6) de la Ley N° 27972- Ley Orgánica de Municipalidades;

**SE RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.- ADECUAR** el Recurso de Apelación interpuesto por **WENCESLAO SANGAMA SATALAYA**, como Recurso de Reconsideración, conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa.

**ARTÍCULO SEGUNDO.- DECLARAR IMPROCEDENTE** el Recurso de Reconsideración interpuesto por **WENCESLAO SANGAMA SATALAYA**, contra la Resolución de Alcaldía N° 139-2023-MPCP de fecha 01 de marzo de 2023, conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa.

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

**ARTÍCULO CUARTO.- ENCARGAR** a la Oficina de Tecnología de la Información la publicación de la presente Resolución en el Portal Institucional de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo ([www.municportillo.gob.pe](http://www.municportillo.gob.pe)).

**ARTÍCULO QUINTO.- 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

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CORONEL PORTILLO  
SECRETARÍA DE RECURSOS HUMANOS

11 JUL 2023

FIRMA:  REC: 02257

