



RESOLUCIÓN DE ALCALDÍA N° 636 -2023-MPCP

Pucallpa,

05 OCT. 2023

VISTO:

El Expediente Externo 26716-2023, de fecha 12 de junio de 2023, que contiene el escrito de parte planteado con fecha 12 de junio de 2023, el Informe N° 438-2023-MPCP-GAF-SGRH-AEA de fecha 27 de junio de 2023, el Informe N° 425-2023-MPCP-GAF-SGL-SS.AA de fecha 03 de julio de 2023, el Informe N° 362-2023-MPCP-GAF-SGL de fecha 03 de julio de 2023, el Informe N° 086-2023-MPCP-GAF-SGRH-ATL-MEDB de fecha 07 de julio de 2023, el Informe N° 727-2023-MPCP-GAF-SGRH, de fecha 21 de julio de 2023, el Anexo de Tramite N° 26716-2023 de fecha 22/08/2023, el Informe Legal N° 1025-2023-MPCP-GM-GAJ de fecha 14 de setiembre de 2023, con los demás recaudos que se acompañan y;

CONSIDERANDO:

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, mediante Expediente Externo N° 26716-2023, de fecha 12 de junio de 2023, se advierte la solicitud por escrito de (folio 1 al 10) presentado por el administrado JORGE LUIS GONZALES DIAZ, quien acude a ésta Entidad Edil con el objeto de solicitar las siguientes pretensiones: 1) RECONOCIMIENTO de estabilidad laboral desde el 04 de enero de 2021, hasta la actualidad como Planificador de la Gerencia de Infraestructura y Obras de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo; y se declare la desnaturalización de los Contratos de Locación de Servicios de mismo periodo; 2) RECONOCIMIENTO de condición laboral de Planificador de la Gerencia de Infraestructura y Obras de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo y la celebración de un contrato de trabajo a plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, así como, se me otorgue el seguro, se me inscriba en planilla por el periodo antes señalado y se indique en las boletas de pago la fecha de Ingreso como 04 de enero de 2021, el pago de beneficios sociales y colectivos que me corresponderían; esto conforme a los fundamentos de hecho y de derecho que el solicitante textualmente expone:

"2.1- Datos de la Relación laboral.- Fecha de Ingreso a la Municipalidad: 04 de enero de 2021; Área/Unidad de Dependencia: Gerencia de Infraestructura y Obras; Empleadora: Municipalidad Provincial de Coronel Portillo; cargo desempeñado/funciones: seguimiento y ejecución POI, de Presupuesto de las metas presupuestales asignadas, verificación de los requerimientos de las actividades y proyectos programados en el POI, según el PIA-PIM del año fiscal, requerimiento de certificación de crédito de notas, elaboración de informes administrativos según competencia, administración y seguimiento del presupuesto asignado a los proyectos de inversión pública en sus fases de pre inversión e inversión, coordinaciones directas con los responsables de cada sub gerencia para el correcto desarrollo de los PIP, y otras encomendadas por la Gerencia de Infraestructura y Obras, Última remuneración: S/ 3000.00, medio de pago en cuenta corriente del Banco Continental. 2.2 Motivación del Petitorio.- Que, mi persona vengo laborando en la Gerencia de Infraestructura y obras de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, cumpliendo las funciones de un Planificador, siendo contratado y remunerado por órdenes de servicios suscritos por el recurrente y con la conformidad de mi jefe de la Gerencia de Infraestructura y Obras, desde el 04 de enero de 2021 hasta la fecha, como profesional en planificación y presupuesto, y realizando labores permanentes, continuos, con horario de ingreso y salida: de 7.30 am a 1 pm y de 2 pm a 4.15 pm, con una hora de refrigerio, y percibiendo mis haberes en forma mensual y con normalidad la suma de S/ 3,000.00 soles en todo el periodo ya señalado. Que mi persona desde el inicio de sus labores ha suscrito contrato de locación de servicios desde la fecha de ingreso a la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, encontrándose trabajando de manera personal, subordinada, continua, permanente y remunerada, y en forma ininterrumpida con un horario diario y fijo durante dos años y dos meses hasta la actualidad, en la Oficina de la Gerencia de Infraestructura y Obras, y como Jefe al Gerente de Infraestructura y Obras quien brinda la conformidad de las funciones que realizo, para efectos de hacer efectiva mis haberes mensuales, que asciende a S/ 3,000. Por los hechos expuestos, la prestación de sus servicios, desde su inicio, ha sido materia de renovaciones, convirtiéndose desde ya en un contexto de "naturaleza laboral" y no de naturaleza civil, consecuentemente, de duración permanente e indeterminada, por tanto, los contratos de locación de servicios se encuentran desnaturalizados, por la situación real de los hechos; y



debería reconocerse como servidor a plazo indeterminado. Que está probado con las órdenes de servicios (N° 0000185 del 03.02.2021 N° Exp SIAF 0000000377, N° 0000992 del 24.02.2021 N° 0000001384, N° 0002422 del 12.05.2021 N° Exp. SIAF 0000003966 N° 0004553 del 16.08.2021 N° Exp SIAF 0000007677, N° 0006223 del 23.11.2021, N° Exp SIAF 0000011088, N° 0000080 del 17.01.2022 N° Exp. SIAF 0000000154, N° 0002194 del 21.04.2022 N° Exp SIAF 0000003573, N° 0004500 del 12.10.2022 N° Exp SIAF 0000008929, N° 0000009 DEL 13.01.2023 N° Exp SIAF 000000072, N° 0001145 del 15.02.2023 N° EXP. SIAF 0000001620) y la conformidad de sus pagos de los mismos periodos, y de los Memorandums (Memorando Múltiple N° 003-2022-MPCP-ALC-GM y Memorando Múltiple N° 050-2022-MPCP-ALC-GM), haber adquirido mis derechos laborales que se le reconocen a un trabajador comprendido en la Ley N° 24041. Que, el demandante desde el inicio de sus labores ha renovado sus contratos de locación de servicios, cumpliendo funciones de un "Planificador" en la Gerencia de Infraestructura y Obras; sin embargo, con el transcurrir del tiempo se presentan elementos que conllevan a desnaturalizar un contrato de naturaleza civil, por encontrarse rasgos de laboralidad por ser permanentes y continuas, además de contar con aspectos de subordinación y/o prestación personal de los servicios frente al empleador (hechos) que hacen presumir la existencia de una relación encubierta. POR TANTO, se presentan supuestos de desnaturalización de contrato de locación de servicios, por ser el demandante un trabajador a tiempo completo y que continúa laborando aun después del vencimiento de su contrato y/o superando el máximo legal permitido, quedando demostrado con los contratos según las órdenes del servicio celebradas desde Enero 2021 a Junio 2023, la existencia de una situación simulada para no adquirir vínculo contractual con mi empleadora. Con la supuesta desnaturalización de los contratos de locación de servicio existe un contrato de trabajo, toda vez que: (a) hebría prestado servicios de manera personal y diaria, con un horario y continuidad, ejecutando las labores de planificador de la Gerencia de Infraestructura y de Obras de la MPCP, brindando seguimiento y ejecución POI, de presupuesto de las metas presupuestales asignadas, verificación de los requerimientos de las actividades y proyectos programados en el POI según el PIA-PIM del año fiscal, requerimiento de certificación de crédito de notas, elaboración de informes administrativos según competencia, administración y seguimiento del presupuesto asignado a los proyectos de inversión pública en sus fases de pre inversión e inversión, coordinaciones directas con los responsables de cada Sub Gerencia para el correcto desarrollo de los PIP, y otras encomendadas por la Gerencia de Infraestructura y Obras; b) percibe una remuneración de S/ 3,000.00, a manera de contraprestación de dichos servicios; c) existe una relación de subordinación, al estar laborando bajo las ordenes de un Gerente, quien a su vez, me ha cursado memorándums de exhortación al cumplimiento de mis funciones conforme al MOF y ROF de la MPCP y convocándome a reuniones de coordinación para temas de planificación en los proyectos de pre inversión y de inversión de obras, así como, se me ha previsto y acondicionado un ambiente de trabajo con los equipos informáticos (computadora, escritorio y otros), manejos y acceso a aplicativos informáticos (SIAF-SIGA) y herramientas materiales de oficina y accesorios de protección por el COVID-19 para el cumplimiento de mis labores, así como tengo un horario de ingreso y salida (7.30 am a 1 pm y 2pm a 4.15 pm con una hora de refrigerio 1 pm a 2pm); que estando a la desnaturalización del contrato de locación de servicios, me asiste el derecho de que se me incluya en planillas, otorgándome todos mis derechos y/o beneficios laborales, como incentivos y otros que deben ser aplicadas desde el inicio de mis labores (04. 01.2021 a la fecha) y que me correspondería como servidor bajo el Régimen del Decreto Legislativo N° 276".



Que, mediante Informe N° 438-2023-MPCP-GAF-SGRH-AEA, de fecha 27 de junio de 2023, (folio 65) el responsable del Área de Escalafón y Archivo informa al responsable de la Sub Gerencia de Recursos Humanos que el administrado JORGE LUIS GONZALES DIAZ, no se encuentra registrado como trabajador bajo el Régimen Laboral del D. Leg. N° 276, 728, 1057 CAS; por lo tanto, se sugiere derivar a la Sub Gerencia de Logística por ser de su competencia en informar si está prestando o prestó sus servicios bajo la modalidad de locación de servicios; para su atención de acuerdo a lo solicitado;

Que, mediante Informe N° 425-2023-MPCP-GAF-SGL-SS.AA de fecha 03 de julio de 2023, (folio 66) el Jefe del Servicios Auxiliares, informa al responsable de la Sub Gerencia de Logística, que el administrado JORGE LUIS GONZALES DIAZ, prestó sus servicios de locación en la MPCP, conforme al cuadro siguiente:

PERIODO	FECHA DE INICIO Y FIN PERIODO DE LOCACIÓN SERVICIO REALIZADO	RECORD DE SERVICIOS PRESTADOS COMO LOCADOR	SERVICIOS REALIZADOS	DEPENDENCIA ORGÁNICA
1	DEL 02/12/2021 AL 31/12/2021	12 MESES	REVISAR TODA LA DOCUMENTACIÓN REQUERIDA POR EL AREA DE LIQUIDACIONES	SUB GERENCIA DE OBRAS, SUPERVISIÓN, LIQUIDACIÓN Y ARCHIVO

2	DEL 02/01/2022 AL 31/12/2022	12 MESES	REALIZAR EL SEGUIMIENTO Y EJECUCIÓN DEL POI; REALIZAR LA EVALUACIÓN TRIMESTRAL DEL POI	GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA Y OBRAS
3	DEL 02/01/2023 AL 30/06/2023	06 MESES	APOYO EN REALIZAR EL SEGUIMIENTO Y EJECUCIÓN DEL POI, APOYO PARA REALIZAR LA EVALUACIÓN TRIMESTRAL DEL POI	GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA Y OBRAS.

Que, mediante Informe N° 362-2023-MPCP-GAF-SGL de fecha 03 de julio de 2023, (folio 87) el responsable de la Sub Gerencia de Logística de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, remite información al responsable de la Subgerencia de Recursos Humanos, alegando fundamentalmente lo siguiente: *"Que, de fecha 03 de julio del año 2022, el área de servicios auxiliares remite a esta Sub Gerencia de Logística el Informe N° 425-2022-MPCP-GAF-SGL-SS.AA en el cual detalla fecha de inicio y fin periodo de locación de servicio realizado, récord de servicios prestados, servicio realizado y dependencia orgánica perteneciente a los años 2020, 2021 y 2022"*.

Que, mediante Informe N° 086-2023-MPCP-GAF-SGRH-ATL-MEDB de fecha 07 de julio de 2023, (folio 88 al 91) el asesor legal de la Sub Gerencia de Recursos Humanos, estima declarar Improcedente la solicitud presentada con Expediente Externo N° 26716-2023, peticionado por el administrado JORGE LUIS GONZALES DIAZ, respecto a las pretensiones de 1) Que se le reconozca sus derechos laborales, reconocimiento como trabajador del régimen laboral público, contemplado en el Decreto Legislativo N° 276; 2) Que, se declare la Desnaturalización de los contratos de locación de servicios, en consecuencia se reconozca una relación contractual de naturaleza laboral entre la administrada y la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, sujeta al régimen laboral de la actividad pública, por las consideraciones expuestas en la presente;

Que, mediante Informe N° 727-2023-MPCP-GAF-SGRH de fecha 21 de julio del 2023, (folio 92) el Sub Gerente de Recursos Humanos, hace llegar al Gerente de Administración y Finanzas el Informe N° 086-2023-MPCP-GAF-SGRH-ATL-MEDB, para ser elevado a la Gerencia de Asesoría Jurídica, para su evaluación correspondiente;

Que, mediante Anexo de Trámite N° 26716-2023, de fecha 22 de agosto de 2023, el administrado Jorge Luis Gonzales Díaz, deduce silencio administrativo negativo argumentando: *"Que, el artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, establece que el plazo transcurre desde el inicio de un procedimiento administrativo de evaluación previa, hasta que sea dictada la resolución respectiva, no puede exceder el plazo de 30 días hábiles, salvo que, por ley o Decreto Legislativo, se establezcan procedimientos, cuyo cumplimiento requieran una duración mayor al plazo establecido para resolver el pedido, por consiguiente hago uso del Silencio Administrativo Negativo, amparado en el artículo 33 de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, ya que mediante Expediente N° 26716-2013 de fecha 12 de junio de 2023, he solicitado el RECONOCIMIENTO DE CONTRATO BAJO LOS ALCANCES DEL D. L N° 276, sin embargo, la entidad no ha resuelto hasta la fecha a pesar de haber transcurrido un exceso más de 30 días hábiles que legalmente tenía para resolver, en consecuencia, los plazos establecidos han caducado sin pronunciamiento alguno; que, por los motivos expuestos, DEDUZCO SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO, dando por finalizado el procedimiento administrativo, quedando el recurrente habilitado para proceder con la impugnación judicial vía proceso contencioso administrativo, de conformidad con el artículo 186 y 188 de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, respectivamente"*;

Que, mediante Informe Legal N°1025-2023-MPCP-GM-GAJ de fecha 14 de setiembre de 2023, el despacho de la Gerencia de Asesoría Jurídica concluye: 4.1.- IMPROCEDENTE la solicitud planteada por el administrado JORGE LUIS GONZALES DIAZ, respecto a sus pretensiones de: 1) RECONOCIMIENTO de estabilidad laboral desde el 04 de enero de 2021, hasta la actualidad como Planificador de la Gerencia de Infraestructura y Obras de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo; y se declare la desnaturalización de los Contratos de Locación de Servicios de mismo periodo; 2) RECONOCIMIENTO de condición laboral de Planificador de la Gerencia de Infraestructura y Obras de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo y la celebración de un contrato de trabajo a plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, así como, se me otorgue el seguro, se me inscriba en planilla por el periodo antes señalado y se indique en las boletas de pago la fecha de ingreso como 04 de enero de 2021, el pago de beneficios sociales y colectivos; esto conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente. 4.2.- IMPROCEDENTE, la deducción del Silencio Administrativo Negativo planteado por el administrado JORGE LUIS GONZALES DIAZ respecto del Expediente Administrativo N° 26726-2023, esto conforme a los fundamentos expuestos en la presente;

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 38 de del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, desarrolla: 38.1 Excepcionalmente, el silencio negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición de administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en los siguientes bienes jurídicos: la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial, la defensa nacional y el patrimonio cultural de la nación, así como en aquellos procedimientos de promoción de inversión privada, procedimientos trilaterales, procedimientos de inscripción registral y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado y autorizaciones para operar casinos de juego y maquinarias tragamonedas. La calificación excepcional del silencio negativo se produce en la norma de creación o modificación de procedimiento administrativo, debiendo sustentar técnica y legalmente su calificación en la exposición de motivos, en la que debe precisarse la afectación en el interés público y la incidencia en alguno de los bienes jurídicos previstos en el párrafo anterior. Por Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, se puede ampliar las materias en las que, por afectar significativamente el interés público, corresponde la aplicación de silencio administrativo negativo. 38.2 Asimismo, es aplicación para aquellos procedimientos por los cuales se transfiera facultades de la administración pública. 38.3 En materia tributaria y aduanera, el silencio administrativo se rige por sus leyes y normas especiales. Tratándose de procedimientos que tengan incidencia en la determinación de la obligación tributaria o aduanera, se aplica el Código Tributario. 38.4 Las autoridades quedan facultadas para calificar de modo distinto en su Texto Único de Procedimientos Administrativos los procedimientos administrativos señalados, con excepción de los procedimientos trilaterales y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado, cuando aprecien que sus efectos reconozcan el interés del solicitante, sin exponer significativamente el interés general;

Que, el artículo 199 del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, desarrolla: "199.1. Los procedimientos administrativos sujetos a silencio administrativo positivo quedarán automáticamente aprobados en los términos en que fueron solicitados si transcurrido el plazo establecido o máximo, al que se adicionará el plazo máximo señalado en el numeral 24.1 del artículo 24, la entidad no hubiere notificado el pronunciamiento respectivo. La declaración jurada a la que se refiere el artículo 37 no resulta necesaria para ejercer el derecho resultante del silencio administrativo positivo ante la misma entidad. 199.2. El silencio positivo tiene para todos los efectos el carácter de resolución que pone fin al procedimiento, sin perjuicio de la potestad de nulidad de oficio prevista en el artículo 213. 199.3 El silencio administrativo negativo tiene por efecto habilitar al administrado la interposición de los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes. 199.4 Aun cuando opere el silencio administrativo negativo, la administración mantiene la obligación de resolver, bajo responsabilidad, hasta que se le notifique que el asunto ha sido sometido a conocimiento de una autoridad jurisdiccional o el administrado haya hecho uso de los recursos administrativos respectivos. 199.5 El silencio administrativo negativo no inicia el cómputo de plazos ni términos para su impugnación. 199.6. En los procedimientos sancionadores, los recursos administrativos destinados a impugnar la imposición de una sanción estarán sujetos al silencio administrativo negativo. Cuando el administrado haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo, será de aplicación el silencio administrativo positivo en las siguientes instancias resolutorias";

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 punto controvertido en el presente caso consiste en determinar si corresponde o no amparar lo solicitado por el administrado respecto a sus pretensiones de: 1) RECONOCIMIENTO de estabilidad laboral desde el 04 de enero de 2021, hasta la actualidad como Planificador de la Gerencia de Infraestructura y Obras de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo; y se declare la desnaturalización de los Contratos de Locación de Servicios del mismo periodo; 2) RECONOCIMIENTO de condición laboral de Planificador de la Gerencia de Infraestructura y Obras de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo y la celebración de un contrato de trabajo a plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, así como, se me otorgue el seguro, se me inscriba en planilla por el periodo antes señalado y se indique en las boletas de pago la fecha de ingreso como 04 de enero de 2021, el pago de beneficios sociales y colectivos; esto conforme a los fundamentos expuestos por el administrado;

Que, previamente a lo expuesto y de conformidad con el Informe N° 425-2023-MPCP-GAF-SGL-SS.AA de fecha 03 de julio de 2023, emitido por el Área de Servicios Auxiliares, se advierte en efecto que, el administrado realizó servicios específicos y temporales como locador de servicios a favor de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, por los periodos comprendidos desde el 02/12/2021 al 31/12/2021; del 02/01/2022 al 31/12/2022; del 02/01/2023 al 30/06/2023; en la Sub Gerencia de Obras, Supervisión, Liquidación y Archivo, realizando las actividades de atención a los administrados; recepción y distribución de documentos, para finalmente prestar los servicios de monitorear, procesar y consolidar la información de la evaluación de daños;

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 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 JORGE LUIS GONZALES DIAZ, 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 JORGE LUIS GONZALES DIAZ 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 recalda 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 éste 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 solicitud 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 personal 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 los periodos solicitados desde el 02/12/2021 al 31/12/2021; del 02/01/2022 al 31/12/2022; del 02/01/2023 al 30/06/2023; en la Sub Gerencia de Obras, Supervisión, Liquidación y Archivo, 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 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 o 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 JORGE LUIS GONZALES DIAZ 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 el administrado prestó servicios de manera independiente, sin encontrarse subordinado a la Entidad, recibiendo oportunamente el pago de sus honorarios de acuerdo a la naturaleza de su contrato, por lo tanto, su pretensión sobre: 1) RECONOCIMIENTO de estabilidad laboral desde el 04 de enero de 2021, hasta la actualidad como Planificador de la Gerencia de Infraestructura y Obras de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo; y se declare la desnaturalización de los Contratos de Locación de Servicios de mismo periodo; 2) RECONOCIMIENTO de condición laboral de Planificador de la Gerencia de Infraestructura y Obras de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo y la celebración de un contrato de trabajo a plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 278, así como, se me otorgue el seguro, se me inscriba en planilla por el periodo antes señalado y se indique en las boletas de pago la fecha de ingreso como 04 de enero de 2021, el pago de beneficios sociales y colectivos carecen de sustento legal, deviniendo en IMPROCEDENTE.

Que, con respecto al silencio administrativo negativo presentado por el administrado, vale señalar que el propósito del silencio administrativo negativo, a diferencia del silencio positivo que si genera un acto presunto de la administración, es combatir la demora de la administración en cumplir su deber de resolver, por lo que, no se trata, per se, de un acto desestimatorio, sino de uno cuya pretensión es que, una vez operado, el administrado tenga expedito su derecho para acudir a la vía judicial (STC Exp. 3246-2003-AA/TC, Perú)¹.

Que, la Administración Pública está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación. La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades, tampoco los excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido al proceso contencioso administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda. Si bien el vencimiento del plazo para resolver un recurso impugnatorio o la inercia de la administración, provoca el llamado silencio administrativo negativo, y con ello se genera el derecho del administrado para accionar judicialmente, ello no significa que ineludiblemente se obligue al administrado a solicitar tutela jurisdiccional en el plazo de 3 meses desde la notificación de la actuación impugnada, puesto que tiene también la alternativa de aguardar a que la administración cumpla con su obligación de resolver (CAS. 579-2014 Lambayeque, Perú)²

Que, en atención al caso se tiene que el administrado JORGE LUIS GONZALES DIAZ, acudió a la administración pública para presentar su silencio administrativo negativo; por la demora en la respuesta de la petición inicial, empero debió haber presentado el recurso impugnatorio esto de conformidad con el numeral 199.3 del artículo 199 del TUO de la Ley 27444 que señala: "El silencio administrativo negativo tiene por efecto habilitar al administrado la interposición de los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes"; por lo que cuando el administrado haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo tendrá que presentar su recurso de apelación contra Resolución Ficta, lo que en efecto no se aprecia de los actuados; por ende corresponde declarar improcedente sobre este extremo sin desdeñar que la administración hará el pronunciamiento respectivo sobre la petición inicial que se motiva líneas arriba en la presente.

Que, en referencia al caso concreto es preciso indicar, que la Sub Gerencia de Recursos Humanos a través del Área de Escalafón y Archivo y su Área Técnica Legal han procedido a revisar y evaluar las razones técnicas y legales que ameritan la improcedencia de lo solicitado 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;

¹ José María Pacori Carl, "Manual Operativo del Procedimiento Administrativo General", Editorial Ubi Lex Asesores SAC 2023 pág. 728

² José María Pacori Carl, "Manual Operativo del Procedimiento Administrativo General", Editorial Ubi Lex Asesores SAC 2023 pág. 728 y 727.



SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- IMPROCEDENTE la solicitud planteada por el administrado JORGE LUIS GONZALES DIAZ, respecto a sus pretensiones de: 1) RECONOCIMIENTO de estabilidad laboral desde el 04 de enero de 2021, hasta la actualidad como Planificador de la Gerencia de Infraestructura y Obras de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo; y se declare la desnaturalización de los Contratos de Locación de Servicios de mismo periodo; 2) RECONOCIMIENTO de condición laboral de Planificador de la Gerencia de Infraestructura y Obras de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo y la celebración de un contrato de trabajo a plazo indeterminado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, así como, se me otorgue el seguro, se me inscriba en planilla por el periodo antes señalado y se indique en las boletas de pago la fecha de ingreso como 04 de enero de 2021, el pago de beneficios sociales y colectivos; esto conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente.

ARTÍCULO SEGUNDO.- IMPROCEDENTE, la deducción del Silencio Administrativo Negativo planteado por el administrado JORGE LUIS GONZALES DIAZ respecto del Expediente Administrativo N° 26726-2023, esto conforme a los fundamentos expuestos en la presente.

ARTÍCULO TERCERO.- 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).

ARTÍCULO CUARTO.- 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 *[Signature]* Castagne Visquez
ALCALDESA PROVINCIAL