



# RESOLUCIÓN DE ALCALDÍA N° 646 -2023-MPCP

Pucallpa,

10 OCT. 2023

VISTO:

El Expediente Externo 54379-2022, de fecha 03 de noviembre de 2022, que contiene la solicitud de fecha 03 de noviembre de 2023, el Informe N° 705-2022-MPCP-GAF-SGRH-AEA, de fecha 07 de noviembre de 2022, el Informe N° 861-2022-MPCP-GAF-SGL-SS. AA de fecha 05 de diciembre de 2022, el Informe N° 720-2022-MPCP-GAF-SGL, de fecha 13 de diciembre de 2022, el Informe N° 065-2023-MPCP-GAF-SGRH de fecha 17 de enero de 2023, el Informe Legal N° 002-2023-MPCP-GM-GAF-GNQR de fecha 23 de enero de 2023, el Anexo de Trámite N° 54379-2022 de fecha 17 de febrero de 2023, y el Informe Legal N° 669-2023-MPCP-GM-GAJ de fecha 06 de julio de 2023, y;

CONSIDERANDO:

Que, mediante Expediente Externo N° 54379-2022 de fecha 03 de noviembre de 2022, obra de folio 01 a 02, el escrito de fecha 03 de noviembre del 2022, mediante el cual la señora **ENOLA LADY GARCÍA VARGAS**, solicita a ésta Entidad Edil el reconocimiento de su vínculo laboral, bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N°276 al amparo de la Ley N°24041, y el pago de sus beneficios sociales; por los motivos que se exponen a continuación:

*"1. Que, la recurrente es trabajadora por locación de servicios desde 03 de enero de 2019, hasta la actualidad desempeñándome en el cargo de recaudadora 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 acredito 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 Provincial 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 09 meses sin que hasta la fecha haya recibido ningún beneficio laboral. 3. Que, al amparo de 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 ingrese 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 contratados para labores de naturaleza permanente, que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos sino por las causas previstas en el capítulo V del Decreto Legislativo N° 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 15 de la misma ley".*

Que, mediante Informe N° 705-2022-MPCP-GAF-SGRH-AEA de fecha 07 de noviembre de 2022, obrante a folio 3, el responsable del Área de Escalafón y Archivo comunica al Sub Gerente de Recursos Humanos que la Sra. **ENOLA LADY GARCÍA VARGAS**, no se encuentra registrado como trabajadora bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 276, 728, 1057, por lo tanto sugiere derivar los actuados a la Sub Gerencia de Logística, para obtener información si viene prestando servicios bajo la modalidad de locación de servicios.

Que, tal es así, que mediante Informe N°861-2022-MPCP-GAF-SGL-SS.AA de fecha 05 de diciembre del 2022, obrante a folio 4, la Jefa del Área de Servicios Auxiliares (e), informa al Sub Gerente de Logística que: de los archivos se constató que la señora **ENOLA LADY GARCÍA VARGAS**, prestó los servicios de locación en la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, en los términos siguiente:

PERIODO	FECHA DE INICIO Y FIN PERIODO DE LOCACIÓN SERVICIO REALIZADO	RECORD DE SERVICIOS PRESTADOS COMO LOCADOR	SERVICIOS REALIZADOS	DEPENDENCIA ORGANICA
1	DEL 02/01/2019 AL 31/12/2019.	12 MESES.	DE RECAUDORA A PORCENTAJE DE ARBITRIOS MUNICIPALES POR CONCEPTO DE ARBITRIOS MUNICIPALES.	SUB GERENCIA DE CONTROL Y RECAUDACION
2	DEL 02/01/2020 AL 31/03/2020 y DEL	10 MESES	DE RECAUDORA A PORCENTAJE DE ARBITRIOS MUNICIPALES POR CONCEPTO DE ARBITRIOS	SUB GERENCIA DE CONTROL Y RECAUDACION



	01/06/2020 AL 31/12/2020		MUNICIPALES.	
3	DEL 02/01/2021 AL 31/12/2021	12 MESES	DE RECAUDACION Y TRASLADO DE VALORES; REALIZAR COBRO DE ARBITRIOS A PORCENTAJE.	SUB GERENCIA DE CONTROL Y RECAUDACION
4	DEL 02/01/2022 AL 30/10/2022	10 MESES	DE RECAUDACION Y TRASLADO DE VALORES; REALIZAR COBRO DE ARBITRIOS A PORCENTAJE.	SUB GERENCIA DE CONTROL Y RECAUDACION

Que, mediante Informe N° 720-2022-MPCP-GAF-SGL de fecha 13 de diciembre de 2022, obrante a folio 75, el Sub Gerente de Logística remite al Sub Gerente de Recursos Humanos el Informe N°861-2022-MPCP-GAF-SGL-SS.AA de fecha 05 de diciembre del 2022, el cual detalla fecha de inicio y fin de locación de servicio realizado, record de servicios prestados, servicio realizado y dependencia orgánica perteneciente a los años 2019, 2020, 2021 y 2022.

Que, mediante Informe N° 065-2023-MPCP-GAF-SGRH de fecha 17 de enero del 2023, obrante a folio 77 al 81, el Sub Gerente de Recursos Humanos, ante su evaluación técnica y legal, opina declarar improcedente la solicitud presentada con Expediente Externo N° 54379-2022, peticionada por la accionante **ENOLA LADY GARCÍA VARGAS**, por las consideraciones expuestas en dicho informe.

Que, mediante Informe Legal N°002-2023-MPCP-GM-GAF-GNQR de fecha 23 de enero del 2023, obrante de folio 82 a 83, el Área Legal de la Gerencia de Administración y Finanzas, ante su evaluación legal, emite pronunciamiento legal y concluye que debe declararse improcedente la solicitud presentada por la señora **ENOLA LADY GARCÍA VARGAS**, sobre reconocimiento de vínculo laboral, toda vez que, la recurrente no ha ingresado a prestar sus servicios bajo la modalidad de contrato por servicios personales bajo labores de naturaleza permanente regulada en el D.L. N°276, al no haberse sometido a concurso público para acceder a una plaza presupuestada.

Que, mediante Anexo de Tramite N° 54379-2022, de fecha 17 de febrero de 2023, obrante de folio 84 a 90, se advierte el escrito presentado por la recurrente **ENOLA LADY GARCÍA VARGAS**, quien interpuso recurso administrativo de apelación contra la denegatoria ficta deduciendo silencio administrativo negativo al considerar que ha sido desestimado su solicitud de fecha 03 de noviembre del 2022; sobre reconocimiento de su vínculo laboral, bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 276 al amparo de la Ley N° 24041, y el pago de sus beneficios sociales; en base a los fundamentos de hecho y de derecho contenidos en dicho escrito.

Que, mediante Informe Legal N° 669-2023-MPCP-GM-GAJ de fecha 06 de julio de 2023, el despacho de la Gerencia de Asesoría Jurídica de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, concluye: "4.1. **ADECUAR** el Recurso de Apelación interpuesto por **ENOLA LADY GARCIA VARGAS**, como Recurso de Reconsideración, conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa. 4.2. **DECLARAR INFUNDADO** el Recurso de Reconsideración interpuesto por **ENOLA LADY GARCIA VARGAS**, contra la denegatoria ficta de desestimó la solicitud planteada con fecha 03 de noviembre de 2022, esto es en el Expediente Externo N° 54379-2022, 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"

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 199 del Texto Único Ordenado de la LPAG, 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 resolutivas".



Que, el numeral 217.1 del artículo 217 del Texto Único Ordenado de la LPAG, 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 LPAG, 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 LPAG, 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 LPAG, 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 en su 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 LOM, 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 LOM, 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”.

Que, el punto controvertido en el presente caso consiste en determinar si corresponde o no amparar el recurso administrativo de apelación interpuesto por la administrada **ENOLA LADY GARCIA VARGAS**, contra la denegatoria ficta que desestima su solicitud presentado con fecha 03 de noviembre de 2022, esto conforme a los argumentos expuestos en dicho escrito.

Que, de la revisión a los fundamentos del recurso de apelación presentado por **ENOLA LADY GARCIA VARGAS**, se advierten los siguientes:

“1. Que, con fecha 03 de noviembre de 2022, presente en mesa de partes mi solicitud sobre reconocimiento de vínculo laboral, al amparo de la Ley N° 24041, desde el 02 de enero de 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, por más de 04 años la suscrita está prestando, sus servicios sin recibir ningún beneficio laboral, pese a que cumpla hasta la actualidad con todos los requisitos para ser incorporado a planillas de la Municipalidad de Coronel Portillo, es decir cumpla con: a) Mi trabajo está bajo SUBORDINACIÓN, por tener un jefe inmediato; b) El trabajo que realizo es personal y c) Como contraprestación por mi trabajo realizado percibo una remuneración. 3. Que, en efecto tal como se puede advertir de la relación laboral la recurrente en el periodo que estuvo contratado por locación de servicios, su trabajo como locadora fue efectuada de manera personal, con una remuneración y bajo subordinación, constituyéndose con ello los tres elementos necesarios para la determinación de una verdadera relación laboral; asimismo debe hacerse mención que sobre la subordinación como elemento diferenciador, en EL CONTRATO DE LOCACIÓN DE SERVICIOS es de naturaleza civil y el trabajador no está subordinado; sin embargo tal como se advierte del numeral precedente, le corresponde un trabajo con vínculo laboral. 4. Que, advirtiendo que la accionante presentó su reclamo por reconocimiento de vínculo laboral con fecha 03 de noviembre de 2022, tal como obra en el cargo recepcionada por secretaria de mesa de partes de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo y que habiéndose excedido el plazo para brindar respuesta a lo peticionado, tal como lo establece el artículo 142 de la Ley N° 27444, la accionante se da por denegada en atención al artículo 34 de la Ley de Procedimiento Administrativo General-Ley N° 27444 y vuelve a realizar el requerimiento de reconocimiento de vínculo laboral donde se reclama el derecho que la recurrente está laborando desde el 02 de enero y que continúa laborando hasta la actualidad, tal como acredito con mis recibos por honorarios y órdenes de servicios y/o comprobantes de pago que obra en RRHH de su representada. 5. Que, el recurrente ha laborado por más de 04 años, en una plaza de naturaleza permanente- giro principal de la entidad edil, asimismo con el causal 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, que establece que: “Los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos sino por las causas previstas en el capítulo V del Decreto Legislativo N° 276 y con sujeción al procedimiento establecido en el, (...)”, 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-MOQUEGUA 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 ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos sino por las causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 15 de la misma ley”. Asimismo referente a la protección contra el despido arbitrario, en el segundo párrafo de mismo numeral de la referida sentencia establece: “La Ley 24041 establece una determinada protección para el servidor contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo 276 contra la decisión unilateral de la entidad de dar por concluido el vínculo



laboral, siempre y cuando se haya cumplido los dos requisitos exigidos por dicha ley; es decir, a) que el servidor haya realizado labores de naturaleza permanente, y b) que estas se hayan 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. 6. Que, asimismo debo indicar que el Caso Huatuco no es aplicable a la presente materia, así lo ha determinado la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria Corte Suprema de Justicia de la República en la Casación Laboral N° 12475-2014-MOQUEGUA, en el inciso b) del considerando Décimo Cuarto, que ha establecido 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: (...) 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 (...)”.



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, y por intermedio del Área de Servicios Auxiliares emitió el Informe N° 861-2022-MPCP-GAF-SGL-SS.AA de fecha 05 de diciembre del 2022, que obra a folio 04, donde detalla los periodos de servicios prestados por parte de la señora **ENOLA LADY GARCIA VARGAS**; en ese sentido, lo alegado por la 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° 861-2022-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 de la señora **ENOLA LADY GARCIA VARGAS**, 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, por lo que el recurso en este extremo resulta infundado.



Que, respecto al argumento 4), 5) y 6) de su recurso, es necesario manifestar que se debe tener en cuenta que la propia normativa 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 Texto Único Ordenado de la LPAG, Ley N° 27444, prescribe: **“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 la administrada además de cuestionar la denegatoria ficta de su solicitud presentada con fecha postulada con fecha 03 de noviembre de 2022, en el Expediente Externo N° 54379-2022, referido a la presunta existencia de una relación laboral; no obstante, 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.

<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.



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 i) La prestación personal de servicio, ii) la remuneración, y, iii) 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 la administrada **ENOLA LADY GARCIA VARGAS**, 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 la administrada **ENOLA LADY GARCIA VARGAS** 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 la 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 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 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 02/01/2019 al 30/10/2022; en la Sub de Control y Recaudación, por lo que es pertinente señalar que si bien es cierto la locadora prestó servicios personales, ésta 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 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 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 la administrada no acredita la existencia de una relación de subordinación, quedando desvirtuado este elemento sin generar vínculo laboral; por otro lado, el pedido de la 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, 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.

Que, en otro contexto y estando a que la recurrente interpuso recurso administrativo de apelación contra la resolución ficta (entendiéndose como Resolución de Alcaldía), vale añadir que la facultad de reconocimiento de vínculo laboral en sede administrativa no ha sido materia de delegación a otras dependencias orgánicas, por lo que debe tenerse presente que estamos ante un proceso de instancia única administrativa, perteneciente al despacho de alcaldía; siendo ello así y ordenando este sitial procedimental la resolución ficta habría agotado la vía administrativa, por lo que el recurso de apelación planteado por la recurrente no obedecería a un procedimiento de alzada, al no existir otro grado jerárquico en ésta Entidad Edil, por lo que evidenciándose un error en la calificación del recurso no sería obstáculo su tramitación siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter, esto conforme a lo regulado en el artículo 223 del Texto Único Ordenado de la LPAG, Ley N° 27444, correspondiendo adecuar de oficio, al de Recurso administrativo de reconsideración, teniendo en cuenta además que todo administrado puede ejercer por única vez contradicción a las decisiones administrativas, contemplado en el artículo 224, del cuerpo legal antes acotado ello en aras de no generar un estado de indefensión administrativa.

Que, en ese entender y de acuerdo a los autos es necesario precisar y establecer que en el presente caso al tratarse de una instancia única y de un recurso impugnativo de reconsideración, se encuentra revestida de una característica de excepcionalidad para el ejercicio del recurso; su procedencia extraordinaria cuando se trate de cuestionar actos emitidos en única instancia por autoridades no sujetas a potestad jerárquica. En este caso la administrada tendría agotada la vía administrativa por la emisión de



este acto resolutivo ficto (entendiéndose como Resolución de Alcaldía) por no haber instancia superior ante la cual plantear alguna apelación. Pero la norma faculta a la administrada, igualmente con carácter potestativo, para interponer este recurso reconsiderativo ante la propia autoridad emisora, para intentar revertir la situación aún en la sede administrativa, como un mecanismo facultativo para evitar el costo y la demora del Proceso Contencioso Administrativo, no requerirá nueva prueba.

Que, por otro lado y 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 equívocamente 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>2</sup> (El énfasis agregado es nuestro).

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 **ENOLA LADY GARCIA VARGAS**, como Recurso de Reconsideración, conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa.

**ARTÍCULO SEGUNDO.- DECLARAR INFUNDADO** el Recurso de Reconsideración interpuesto por **ENOLA LADY GARCIA VARGAS**, contra la denegatoria ficta que desestimó la solicitud planteada con fecha 03 de noviembre de 2022, esto es en el Expediente Externo N° 54379-2022, 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 CUMPLASE Y ARCHÍVESE**



  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CORONEL PORTILLO  
-----  
Dra. Janet Ivonne Castagne Vásquez  
ALCALDESA PROVINCIAL