



Municipalidad Provincial de Casma
Alcaldía

RESOLUCION DE ALCALDIA N° 209-2023-MPC

Casma, 26 de abril del 2023

EL SEÑOR ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CASMA

VISTO: El Expediente Administrativo N° 003330-2023, mediante el cual doña KAREN NATHALI RAMIREZ MURGA, interpone recurso de apelación contra la Carta N° 005-2023-SGAP-MPC de fecha 28.02.2023; y,

CONSIDERANDO:

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

Que, dicha autonomía debe entenderse acorde con lo establecido por la ley de bases de descentralización, la misma que en su artículo 8° señala que "la autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectiva". Así, el numeral 1.1 del artículo 1° de la norma acotada señala que, los actos administrativos, son las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los interés, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

Que, mediante el Expediente Administrativo N° 000631-2023 de fecha 16.01.2023, doña KAREN NATHALI RAMIREZ MURGA, solicita se declare la desnaturalización de sus contratos de locación de servicios y CAS, y se le incorpore en la planilla de trabajadores permanentes bajo el régimen laboral de la actividad laboral 728; fundamentando su pedido en el hecho de haber ingresado a laborar a esta Municipalidad desde el 01 de marzo del 2013 hasta el 31 de setiembre del 2014, mediante contrato de locación de servicios, desde el 02 de octubre del año 2014 hasta el 31 de enero del 2015, mediante contrato CAS, y posteriormente con fecha 01 de febrero del 2015 hasta la actualidad bajo la modalidad de locación de servicios, desempeñándose siempre en calidad de trabajadora de limpieza pública, dentro de las oficinas de la Municipalidad Provincial de Casma (...).

Que, mediante Carta N° 005-2023-SGAP-MPC de fecha 28.02.2023, la Sub Gerencia de Administración de Personal, le comunica a doña KAREN NATHALI RAMIREZ MURGA, que su petición de desnaturalización de contratos de locación de servicios, es improcedente.

Que, con Expediente Administrativo N° 003330-2023 de fecha 15.03.2023, doña KAREN NATHALI RAMIREZ MURGA, interpone recurso de apelación contra la Carta N° 005-2023-SGAP-MPC de fecha 28.02.2023, solicitando se revoque la decisión emitida en primera instancia y se ordene la desnaturalización de sus contratos de locación de servicios y CAS, y se le incorpore en la planilla de trabajadores permanentes bajo el régimen laboral de la actividad laboral 728.

Que, el artículo 218° del Texto único de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, estipula "Los recursos administrativos son: a) Recurso de Reconsideración, b) Recurso de Apelación, y excepcionalmente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión"; así mismo en el Numeral 218.2) prescribe "El termino para la interposición de los recursos, es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días". Asimismo, su artículo 220°, prevé que **"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 todo lo actuado al superior jerárquico"**.

Que, en primer lugar, se debe verificar si el pedido de la administrada, es decir el recurso de apelación presentado contra la Carta N° 005-2023-SGAP-MPC de fecha 28.02.2023, ha sido presentado dentro de los plazos que señala la ley, es así que se advierte que su recurso ha sido presentado el 15.03.2023; por lo que, se puede señalar que se ha presentado dentro del plazo establecido en el numeral 218.2 del artículo 218° del TUO de la Ley N° 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General.

Que, en atención al artículo 220° del TUO de la Ley N° 27444, se evaluará el recurso presentado por la apelante debiéndose verificar si el mismo se sustenta en interpretación diferente a las pruebas producidas o si cuestiona temas de puro derecho; en ese sentido se advierte que sustenta y cuestiona de puro derecho.

Que, al respecto, la Oficina de Asesoría Jurídica con Informe Legal N° 159-2023-OAJ/MPC-JJMO de fecha 19.04.2023, es de opinión que se declare INFUNDADO el recurso de apelación contra la Carta N° 005-2023-SGAP-MPC de fecha 28.02.2023, interpuesto por la recurrente KAREN NATHALI RAMIREZ MURGA, sobre DESNATURALIZACION DE CONTRATOS DE LOCACIÓN DE SERVICIOS Y CAS, ASI COMO LA INCLUSION A PLANILLA BAJO EL RÉGIMEN LABORAL N° 728, señalando entre su análisis jurídico, lo siguiente:





Municipalidad Provincial de Casma
Alcaldía

RESOLUCION DE ALCALDIA N° 209-2023-MPC

➤ SOBRE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SERVICIOS (D.L. N° 1057)

Que con Decreto Supremo N° 065-2011-PCM, el cual modifica el D.L. N° 1057, su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM en su artículo 1° tercer párrafo prescribe lo siguiente: (...) "No le son aplicables las disposiciones específicas del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, ni las del régimen laboral de la actividad privada u otras normas que regulen carreras administrativas especiales". Por consiguiente, tanto el Decreto Legislativo N° 1057, como su reglamento, señalan expresamente que el CAS es una modalidad laboral especial que, entre otros aspectos, se encuentra caracterizado por su temporalidad, debido a que los contratos celebrados bajo su alcance no son a plazo indeterminado, observan una duración máxima de un año y **no existe la obligación en las entidades públicas de renovarlos, es decir, que la contratación a través de este régimen no tiene carácter de permanencia.**

Al respecto, la administrada ha señalado que laboro bajo contrato administrativo de servicios N° 037-2014-MPC, acreditando su existencia con la copia del mismo; el cual tuvo una duración determinada, y por tanto no fue de naturaleza permanente.

➤ SOBRE LOS CONTRATOS DE LOCACION DE SERVICIOS:

Que, el Informe Técnico N° 1428-2016-SERVIR/GPGSC, hace mención sobre los Contratos de Locación de Servicios, argumentando lo siguiente: "Las personas que brindan servicios al Estado bajo la modalidad de Servicios No Personales, es decir como locadores de servicio, **no están subordinados al Estado, sino que prestan sus servicios bajo las reglas del Código Civil y sus normas complementarias,** cuya contratación se efectúa para realizar labores no subordinadas, de manera autónoma por un tiempo determinado 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, los cuales si contemplan beneficios para los trabajadores por existir un vínculo laboral. En ese sentido, a los locadores de servicios, en su condición de prestadores de servicios autónomos que se rigen únicamente por el marco normativo del Código Civil no es legalmente factible **extenderles la aplicación de disposiciones exclusivas de un régimen laboral del Estado (como es el D.L. N° 276 y/o D.L. N° 728), debiendo precisarse, asimismo, que no existe base legal alguna que permita reconocer derechos laborales por las actividades de carácter civil.**

Que, en este orden de ideas, las personas que brindan servicios a la Administración Pública bajo las reglas del Artículo N° 1764 del Código Civil, prestan sus servicios de manera **INDEPENDIENTE**, por un determinado tiempo, a cambio de una retribución, **SIN QUE ELLO IMPLIQUE UNA VINCULACION Y RECONOCIMIENTO DE DERECHOS DE NATURALEZA LABORAL O ESTATUTARIA CON EL MISMO.**

Cabe mencionar que la apelante señala laborar desde el 01 de marzo del año 2013 hasta el 31 de setiembre de 2014, mediante contrato de locación de servicios, en calidad de trabajadora de limpieza pública; sin embargo, no adjunta medio de prueba alguna. También ha señalado que desde el 01 de febrero del año 2015 hasta la actualidad, se viene desempeñando como trabajadora de limpieza dentro de las oficinas de la Municipalidad Provincial de Casma, bajo el contrato de locación de servicios, siendo, que de la revisión del Expediente N° 00631-2023, se observan los recibos por honorarios a favor de la administrada Karen Nathali Ramírez Murga correspondientes a los 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 (meses variados), dichos documentos acredita que la administrada ha recibido los pagos por los servicios brindados en periodos distintos, no siendo prueba alguna de que ha existido permanencia, ni que se han realizado labores de naturaleza permanente, más aun no podría hablarse de que sus funciones puedan acreditar que la administrada Karen Nathali Ramírez Murga pueda ser incorporada a planilla de trabajadores permanentes bajo el régimen laboral del D.L. N° 728, al no haber mediado por concurso público alguno.

➤ SOBRE EL INGRESO A LA CARRERA ADMINISTRATIVA:

La apelante está solicitando se reconozca la desnaturalización de sus contratos CAS y de locación de servicios, debiendo reconocerla como trabajadora permanente bajo el régimen laboral del D.L. N° 728. Al respecto decimos, que mediante la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 05057-2013-PA/TC (precedente Huatuco), de fecha 16 de abril de 2015, publicada en el Diario Oficial El Peruano con fecha 15 de junio de 2015, el Tribunal Constitucional estableció en los fundamentos 18, 20, 21, 22 y 23, con carácter de precedente, que en los casos en que se verificara la desnaturalización del contrato de trabajo temporal o civil no podría ordenarse la reposición a plazo indeterminado cuando se acredite que la parte demandante no ingresó a la Administración Pública mediante un **concurso público de méritos para una plaza presupuestada y vacante de duración indeterminada**, por lo cual no podía ordenarse la reposición de trabajadores que no cumplieran con dichos requisitos. En ese sentido, dicho precedente se sustenta con el artículo 5° de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, el mismo que establece: "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 PUBLICO**. 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".

La **Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público**, en su artículo III del Título Preliminar, establece: "La presente Ley regula la prestación de los servicios personales, subordinada y remunerada entre una entidad de la administración pública





Municipalidad Provincial de Casma
Alcaldía

RESOLUCION DE ALCALDIA N° 209-2023-MPC

y un empleado público, cualquiera fuera la clasificación que este tenga, y la parte orgánica y funcional de la gestión del empleo público. Para efectos de la presente ley son entidades de la administración pública (...) 5. Los Gobiernos Locales y sus órganos y entidades (...). Al respecto, esta Ley Marco del Empleo Público, señala que, por regla general el acceso de los servidores públicos a la Administración Pública bajo cualquier modalidad contractual (regímenes laborales del Decreto Legislativo 276, 728 y Contrato Administrativo de Servicios-CAS) se realiza mediante **CONCURSO PUBLICO**.

➤ SOBRE LA LEY DE PRESUPUESTO:

Adicionalmente a los requisitos y procedimientos para el nombramiento de los servidores contratados para labores de naturaleza permanente establecidos en el Decreto Legislativo N° 728 y su reglamento, resulta necesario a efectos de determinar la procedencia o no del nombramiento, verificar el cumplimiento de las normas presupuestales contenidas en la Ley Anual de Presupuesto del Año Fiscal correspondiente, en ese sentido, debemos acotar que desde el ejercicio presupuestal del año 2012 hasta la fecha, las entidades públicas no cuentan con habilitación legal para emitir resoluciones de nombramiento, permitiendo únicamente la contratación de personal en los supuestos de reemplazo por cese, ascenso o promoción de personal, o para las suplencias temporales de los servidores públicos.

➤ SOBRE EL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO:

Al respecto, debe tenerse en cuenta la observancia del Principio del Equilibrio Presupuestario, el cual es reconocido en el Art. 78° de la Constitución Política del Perú. El Decreto Legislativo N° 1440 (que describe el Principio del Equilibrio Presupuestario) prescribe que está prohibido incluir autorizaciones de gastos sin el financiamiento correspondiente; siendo que, el Art. 8° de la Ley N° 31638 - Ley que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023 prescribe lo siguiente: "Prohíbese el ingreso de personal en el Sector Público por servicios personales y el nombramiento (...)", es decir, cómo se podría disponer la reposición de un trabajador si no se cuenta con presupuesto para pagar sus remuneraciones, teniendo en cuenta a su vez que las normas presupuestales son restrictivas y la Ley de presupuesto público prohíbe la creación de plazas a no ser que las mismas sean por concurso público a través de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

De lo expuesto, y complementado con lo indicado en la Casación Laboral N° 11169-2014-Lima de fecha 29.10.2015, respecto al acceso a la función pública, se tiene el siguiente criterio: "El acceso a la función pública de los trabajadores sujetos a cualquier régimen laboral y bajo cualquier modalidad debe realizarse mediante concurso público y abierto, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades y cuya inobservancia constituye una infracción al interés público que impide la existencia de una relación válida y determina la nulidad de pleno derecho del acto administrativo que lo contravenga, y que acarrea responsabilidades administrativas, civiles o penales a quien lo promueve, ordena o permita"; aunado a ello para el presente caso la actora no ha cumplido con demostrar los elementos esenciales del contrato de trabajo, toda vez que no existe subordinación al no acreditar el vínculo contractual al ser su remunerada bajo los alcances de la Ley de Contrataciones - Ley N° 30225, al prestar servicios mediante proyectos de limpieza que realiza la entidad, motivo por el cual la petición de la administrada Karen Nathali Ramírez Murga, deviene en infundado, al no cumplirse con los requisitos para acceder a un puesto de naturaleza permanente bajo el D.L. N° 728.

Estando a los considerandos precedentes y en uso de las atribuciones conferidas en el numeral 6) del artículo 20° y artículo 43° de la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- INFUNDADO, el recurso de apelación contra la Carta N° 005-2023-SGAP-MPC de fecha 28.02.2023, interpuesto por la recurrente KAREN NATHALI RAMIREZ MURGA, sobre DESNATURALIZACION DE CONTRATOS DE LOCACION DE SERVICIOS Y CAS, ASI COMO LA INCLUSION A PLANILLA BAJO EL RÉGIMEN LABORAL N° 728; en mérito a los considerandos expuestos en la presente Resolución.

ARTICULO SEGUNDO.- DAR POR AGOTADA la vía administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50° de la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades y el Artículo 228° del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único de la Ley N° 27444- Ley de Procedimiento Administrativo General.

ARTICULO TERCERO.- NOTIFICAR, la presente resolución a la recurrente Karen Nathali Ramírez Murga, para conocimiento y fines correspondientes.

ARTICULO CUARTO.- ENCARGUESE a la Gerencia Municipal, Gerencia de Administración y Finanzas, Sub Gerencia de Administración de Personal y demás áreas pertinentes, el cumplimiento de la presente Resolución de Alcaldía.

REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CASMA

JULIO CÉSAR MELÉNDEZ LÁZARO
ALCALDE

