



GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS



Chachapoyas, 10 de Setiembre de 2024

RESOLUCION DE GERENCIA GENERAL REGIONAL 000293-2024-G.R.AMAZONAS/GG

VISTO:

El Escrito S/N, de fecha 17 de julio del 2024, el Informe N° 00011-2024-G.R.AMAZONAS/AJ, de fecha 22 de julio de 2024, el Oficio N° 000479-2024-G.R.AMAZONAS/GSRU, de fecha 31 de julio de 2024, el Proveído N° 004272-2024-G.R.AMAZONAS/GG, de fecha 01 de agosto de 2024, el Informe Legal N° 000923-2024-Gobierno Regional Amazonas/ORAJ, de fecha 08 de agosto de 2024, y;

CONSIDERANDO:

Que, conforme a lo dispuesto en el artículo 191º de la Constitución Política del Estado, modificado por el artículo único de la Ley N° 30305 publica el 10 de marzo del 2015, se reconoce que los Gobiernos Regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Autonomía que es delimitada, por el artículo 8º de la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización, como el derecho y la capacidad efectiva del Gobierno en sus tres niveles de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia, asimismo la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales en su artículo 2º, señala que los Gobiernos Regionales emanan de la voluntad popular, son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia constituyendo para su administración económica y financiera un Pliego Presupuestal, asimismo las resoluciones Regionales norman asuntos de carácter administrativo y se expiden en segunda y última instancia administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 41 de la Ley N° 27867;

Que, mediante Escrito S/N, de fecha 17 de julio del 2024, la administrada ISELA GUEVARA ROJAS interpone recurso de apelación contra la Resolución de Gerencia Sub Regional N° 139-2024-G.R.AMAZONAS/GSRU/G, de fecha 27 de junio de 2024, el mismo que es notificado el 04 de julio de 2024, el cual resuelve declarar improcedente la solicitud de reconocimiento de relación laboral a plazo indeterminado;

Que, mediante el Informe N° 00011-2024-G.R.AMAZONAS/AJ, de fecha 22 de julio de 2024, el Jefe de Asesoría Legal de la Gerencia Sub Regional Utcubamba, informa que es competencia del Órgano Superior Jerárquico dilucidar los Recursos impugnatorios de los Actos Administrativos que emite la Gerencia Sub Regional de Utcubamba, en ese sentido corresponde a la Gerencia General del Gobierno Regional de Amazonas, por lo cual elevan los actuados a la instancia superior para su atención;

Que, mediante Oficio N° 000479-2024-G.R.AMAZONAS/GSRU, de fecha 31 de julio de 2024, el Gerente Sub Regional de Utcubamba, remite al Gerente General Regional cumple un ejemplar de la RESOLUCION DE GERENCIA SUB REGIONAL N° 165-2024-G.R. AMAZONAS/GSRU/G, de fecha 22 de julio del 2024, la misma que RESUELVE: ARTICULO PRIMERO: CONCEDER, el recurso impugnatorio de Apelación interpuesto por la señorita ISELA GUEVARA ROJAS, en contra RESOLUCION DE GERENCIA SUB REGIONAL N° 139-2024 AMAZONAS/GSRU/G, de fecha 27 de junio 2024;

Que, mediante Proveído N° 004272-2024-G.R.AMAZONAS/GG, de fecha 01 de agosto de 2024, el Gerente General Regional deriva a la Oficina Regional de Asesoría Jurídica el expediente administrativo para opinión legal;

Que, mediante Informe Legal N° 000923-2024-G.R.AMAZONAS/ORAJ, de 08 de agosto de 2024, la Oficina Regional de Asesoría Jurídica, opina **DECLARAR INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la administrada **ISELA GUEVARA ROJAS**, contra la Resolución de Gerencia Sub Regional N° 139-2024-G.R.AMAZONAS/GSRU/G, de fecha 27 de junio de 2024, sobre reconocimiento de relación laboral a plazo indeterminado;

Sobre la apelación

Que, el artículo 218 del T.U.O de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, respecto a los recursos administrativos establece; Los recursos administrativos son: a) Recurso de Reconsideración y b) Recurso de Apelación. Sólo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión. **El numeral 218.2 del artículo 218 del mismo cuerpo**



GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS



normativo, establece que el término para la interposición de los recursos es de (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de (30) días. De la revisión al expediente se advierte que la administrada interpuso el Recurso Administrativo de Apelación dentro del plazo establecido por ley;

Que, el recurso impugnatorio de apelación, es la facultad que se desprende del principio de contradicción, donde el administrado goza de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo (conforme se prescribe en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 - "Ley del Procedimiento Administrativo General"), con la finalidad que el superior jerárquico lo revoque, modifique, anule o suspenda sus efectos, en base a una revisión integral del procedimiento desde una perspectiva de puro derecho y/o de diferente interpretación de las pruebas producidas (artículo 219° y 220°, de la Ley N°27444);

Que, el Recurso de apelación, según el artículo 220° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, 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; precisando además el artículo 221°, del mismo texto legal, que el escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124°;

Que, el Principio de legalidad es definido como la sumisión de la Administración al derecho, pues, el término "legalidad" indica que la ley es la norma superior esencial a respetar por la administración¹. El principio de legalidad es fundamental en el derecho administrativo; esto quiere decir que todo acto administrativo sea fundado sobre una base legal, situación que implica que haya un fundamento jurídico en el orden jurídico existente. De otro lado esta "base legal" no se encuentra necesariamente en el campo de la ley sino también, de la constitución, tratados internacionales, reglamentos, principios generales del derecho o de un acto administrativo²;

Respecto a la contratación por locación de servicios

Que, respecto de la prestación de servicios bajo la modalidad de Locación de Servicios, se puede evidenciar que se trata de contratos de naturaleza eminentemente civil, bajo los alcances de los artículos 1964° a 1770° del Código Civil, sin que haya existido dependencia laboral, relación o subordinación ni fraude en el desarrollo de los mismos. *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, en el 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 se evidencia que la recurrente no cumple con los elementos esenciales de una relación laboral, al haber estado prestando servicios bajo la modalidad de locación de servicios, puesto que no existía subordinación jurídica hacia el comitente;*

Que, por lo tanto, la administrada prestó servicios durante un periodo determinado, a través de un contrato de naturaleza civil (Locador de Servicio), realizando labores administrativas como, Asistente de Logística en la Gerencia Sub Regional de Utcubamba, sin embargo, se evidencia que, la relación se dio bajo la modalidad de Locación de Servicios siendo esta una modalidad de naturaleza eminentemente civil, bajo los alcances de los artículos 1764° a 1770° del Código Civil, sin que exista dependencia laboral, relación o subordinación;

Que, ahora, los contratos suscritos entre la Entidad y la Locadora, se cita expresamente en su Base Legal del Código Civil, asimismo, en la cláusula octava **Naturaleza del Contrato**, que prescribe textualmente **"el presente contrato es de naturaleza civil, por tanto queda establecido que el locador, no está sujeto a relación de dependencia frente a la GERENCIA SUB REGIONAL UTCUBAMBA DEL GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS, este contrato no genera ninguna relación laboral entre las partes en consecuencia, el locador no tendrá derechos laborales como pago por horas extras, aguilandos, bonificaciones, comisiones de servicios,**

¹ Recuperado de: <<<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/action/action-encadree/qu-est-ce-que-principe-legalite.html>>>.

² Recuperado de: <



GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS



incrementos de honorarios, derecho al pago de beneficios sociales. En tal sentido el locador tendrá libertad para elegir la forma como realizar sus servicios, procurando de manera cabal con las prestaciones a que se obliga”, por tanto, nos encontramos ante un contrato civil, por su naturaleza el acceso a dicha prestación de servicio no ha requerido el concurso público de méritos que exige para el ingreso a la administración pública; es decir, **la administrada no ha ingresado mediante concurso público**;

Que, además, que la relación contractual se ha extinguido por el término del plazo contractual; el cual no requiere comunicación alguna de su finalización a la administrada quedando concluido automáticamente a la fecha de vencimiento de plazo, por lo que, al vencimiento de la vigencia, la relación contractual se extingue automáticamente, sin necesidad de comunicación alguna;

Sobre la obligatoriedad del concurso público de méritos para el acceso a la administración pública.

Que, resulta necesario indicar que el Gobierno Regional Amazonas, está sujeto al Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa de Remuneraciones del Sector Público y el ingreso a la Administración Pública es obligatoriamente mediante concurso público, salvo las excepciones que la misma ley establece;

Que, en el mismo sentido, de acuerdo al artículo 5 de la Ley N° 28715- Ley Marco del Empleo Público, establece que “el acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidades de las personas en un régimen de igualdad de oportunidades”; asimismo, el artículo 9° de la norma antes acotada dispone que “la inobservancia de las normas de acceso vulnera el interés general e impide la existencia de una relación válida, sancionando con nulidad los actos administrativos que contravengan, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quien lo promueva, ordena o permita;

Que, en ese mismo tenor, el artículo 28 del Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público aprobado por D.S. 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 nivel inicial del grupo ocupacional al cual postuló. Es nulo todo acto administrativo que contravenga la presente disposición”; en consecuencia, estando a que la administrada no ha acreditado que su contratación inicial con la Gerencia Sub Regional de Utcubamba del Gobierno Regional Amazonas, haya sido como consecuencia de un concurso público de méritos, en estricta observancia del precepto normativo acotado, la Autoridad Administrativa se encuentra imposibilitada de emitir un acto administrativo a favor de la administrada, donde se le reconozca lo que alega, al amparo de la Ley de Estabilidad Laboral N° 24041 la cual fue restituida mediante la Ley N° 31115 de fecha 22 de enero de 2021, por el contrario fue contratada por Locación de Servicios la misma que se rige por el art. 1764 y siguientes del Código Civil, por ser un contrato de naturaleza civil, no existiendo dependencia laboral o subordinación alguna;

Respecto a la estabilidad laboral de la Ley N° 24041 en mérito al principio de primacía de la realidad.

Que, en el caso bajo análisis, la recurrente ha manifestado que se encuentra bajo los alcances de la Ley N° 24041 la cual en su artículo 1° establece: “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 causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo N° 276 y con sujeción al procedimiento establecido en el, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 15° de la misma Ley”;

Que, a efectos de determinar si la recurrente se encuentra bajo los alcances de la Ley N° 24041, en principio debemos analizar los siguientes elementos: **a) Prestación Personal:** referida a que es el trabajador quien por la relación de dependencia en forma exclusiva deberá prestar sus servicios, por tanto es característica de la relación laboral de ser “*intuitu personae*”; **b) Subordinación:** es una característica propia, exclusiva y determinante del contrato de trabajo, entendiéndose la misma, como la obligación que tendrá el trabajador para acatar órdenes, instrucciones o directrices de su empleador con relación al trabajo por el que se le contrató y en caso del incumplimiento del trabajador a dichas disposiciones, faculta al empleador por el poder sancionador y disciplinario, imponer las correspondientes sanciones al trabajador, además faculta al empleador a establecer un horario de trabajo, el cual evidentemente debe ser cumplido por el trabajador y **c) Remuneración:** derecho prioritario constitucionalmente reconocido, consistente, pues en la contraprestación a cargo del empleador por el servicio prestado y que tiene carácter alimentario, pues dicha prestación está



GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS



referida a cubrir sus necesidades vitales y familiares, debe tenerse en cuenta sin embargo, que dicha característica no es exclusiva del contrato de trabajo;

Que, analizados los elementos del contrato de locación de servicio, procedemos a establecer si en la prestación del servicio han concurrido los mismos, así revisamos los actuados en el expediente administrativo, se advierte que la administrada no ha cumplido con acreditar la subordinación, que es el elemento determinante, característico y diferenciador en relación con el contrato de locación de servicios, ello demuestra que efectivamente el empleador no tenía facultad de dar órdenes, instrucciones o directrices a la locadora, así como tampoco la de imponerle sanciones ante el incumplimiento de sus obligaciones determinándose así que la contratación de la recurrente, es la de locación de servicios y sus afirmaciones por sí solas no acreditan necesariamente que haya existido un contrato de trabajo; por lo que, no habiendo aportado la solicitante ningún medio probatorio idóneo y fehaciente que conduzca a la certeza sobre la existencia de este vínculo que emane de la concurrencia de sus elementos esenciales como son la de prestación personal de los servicios, el pago de la remuneración y fundamentalmente, el de la subordinación del trabajador que lo diferencia de cualquier otra prestación autónoma o independiente de servicios, por lo que al no existir tal presupuesto básico que promueva el despliegue del carácter protector o tuitivo del Derecho del Trabajo, resulta inaplicable el principio de primacía de la realidad;

Que, sin perjuicio de lo expuesto, y en tanto la recurrente ha invocado también la aplicación del Principio de Primacía de la realidad, se considera pertinente analizar brevemente la figura de la Locación de Servicios, cuya naturaleza y alcances se encuentran regulados por el artículo 1764 y siguientes del Código Civil: precisamente el artículo 1764 señala lo siguiente: “*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*”; asimismo, el artículo 1765, establece que “*Pueden ser materia del contrato toda clases de servicios materiales e intelectuales*”;

Que, cabe precisar, que el *Principio de Primacía de la Realidad*, ha sido desarrollado por la Primera Sala del Tribunal Constitucional al resolver con fecha 31 de enero de 2006 el Expediente N° 04814-2005, Loreto, lo siguiente:

“4. Con relación al Principio de Primacía de la Realidad que, es un elemento implícito en nuestro ordenamiento jurídico y, concretamente, impuesto por la propia naturaleza tuitiva de nuestra Constitución, este colegiado ha precisado que en mérito a este principio (...) en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que fluye de los documentos, debe darse preferencia a lo primero, es decir a lo que lo suceden en el terreno de los hechos” (Fundamento 3 de la STC N° 1944-2002-AA/TC).

Que, en ese sentido, se pueden observar los elementos que configuran el Contrato de Locación de Servicios, como es la obligación asumida por parte del locador frente a la entidad, la cual consiste en la prestación del servicio solicitado, recibiendo a cambio una contraprestación, respecto al plazo de la contratación, se cumple perfectamente lo establecido por el artículo 1768° del Código Civil según el cual el plazo máximo para servicios profesionales es de seis (06) años;

Que, atendiendo a la naturaleza jurídica del Contrato de Locación de Servicios, respecto al inicio y término del plazo contractual, así como la responsabilidad que asume el locador de servicios frente a las obligaciones previstas en el Código Civil, se debe resaltar que la administrada prestó los servicios bajo la modalidad de Locación de Servicios, por tanto, resulta inaplicable el artículo 1° de la Ley N° 24041, y con respecto a la prestación de servicios desde el mes mayo del 2023 a mayo del 2024, tampoco existe una dependencia laboral, por lo que tiene una fecha automática de término cada una de ellas, como se dio en el presente caso, que la relación laboral entre la administrada y la entidad fue hasta febrero del 2024;

Que, asimismo, la administrada pretende acogerse al Art. 1 de la Ley N° 24041, que establece: Los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente que tengan más de un (01) año interrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos si no por las causas previstas en el capítulo V del D.L. N° 276 y con sujeción al procedimiento establecido en el. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 15° de la misma Ley, **no siendo el caso de la administrada, toda vez que fue contratada para brindar servicios nos**



GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS



personales en la Gerencia Sub Regional de Utcubamba del Gobierno Regional Amazonas, por tanto, no es procedente la solicitud de la administrada;

Que, finalmente, de acuerdo a lo indicado, se debe tener en cuenta que, las Leyes de Presupuesto del Sector Público de ejercicios anteriores, así como la Ley N° 31953 correspondiente al año fiscal 2024, en su artículo 8 prohíben expresamente el ingreso de personal por nombramiento o servicios personales, salvo excepciones contempladas en dicho artículo, en ese sentido, la administrada habiendo prestado servicios no personales en la Gerencia Sub Regional de Utcubamba del Gobierno Regional Amazonas, bajo la modalidad de Locación de Servicios no tiene vínculo laboral con la entidad no siendo de aplicación lo establecido en la Ley N° 24041, en consecuencia, lo solicitado por la administrada deviene en INFUNDADO;

En uso de las facultades otorgadas a este Despacho, mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 005-2024-Gobierno Regional Amazonas/GR; Resolución Ejecutiva Regional N° 570-2023-Gobierno Regional Amazonas/GR, y Resolución Ejecutiva Regional N°342-2022 GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/GR; contando con el visto bueno de la Oficina Regional de Asesoría Jurídica del Gobierno Regional Amazonas;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la administrada **ISELA GUEVARA ROJAS**, contra la Resolución de Gerencia Sub Regional N° 139-2024-G.R.AMAZONAS/GSRU/G, de fecha 27 de junio de 2024, sobre reconocimiento de relación laboral a plazo indeterminado, conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTICULO SEGUNDO: DECLARAR AGOTADA la vía administrativa conforme al Artículo 228° del Texto Único Ordenado de la Ley N°27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N. °004-2019-JUS del 25 de enero de 2019.

ARTICULO TERCERO: NOTIFICAR, la presente Resolución a las Instancias Internas del Gobierno Regional Amazonas, Gerencia Sub Regional de Utcubamba e interesada.

REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Documento firmado digitalmente
LITMAN GUEY RUIZ RODRIGUEZ
GERENTE GENERAL
000721 - GERENCIA GENERAL REGIONAL

LRR/lvq
EXP: 2024-0082729