



VISTOS:

El Expediente Externo N° 34817-2023 y Expediente SGL00020240000185, que contiene: el Escrito N° 01 de fecha 01 de agosto de 2023, el Informe N° 636-2023-MPCP-GAF-SGRH-AEA de fecha 13 de setiembre de 2023, la Carta N° 096-2023-MPCP-GAF-SGRH-MEDB/ATL de fecha 24 de noviembre de 2023, el Informe N° 643-2023-MPCP-GAF-SGL-SS.AA de fecha 29 de noviembre de 2023, el Informe N° 244-2023-MPCP-ALC-GSG-UAA de fecha 04 de diciembre de 2023, Informe N° 000242-2024-MPCP/GAF-SGL de fecha 06 de mayo de 2024, Informe N° 000240-2024-MPCP/GAF-SGRH-ATL, de fecha 23 de mayo de 2024, el Informe Legal N°000741-2024-MPCP/GM-GAJ, de fecha 23 de agosto de 2024, y;

CONSIDERANDO:

Que, de conformidad con el Art. 194° de la Constitución Política del Perú, modificada por Ley de Reforma Constitucional, Ley N° 27680, establecen que las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local. Tienen autonomía política. Económica y administrativa en los asuntos de su competencia, concordante con el Art. II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972. Dicha autonomía radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico;

Que, mediante Escrito N° 01 de fecha 01 de agosto de 2023, recibido por esta Entidad Edil de fecha 04/08/2024, la señora **ANA ISABEL QUEZADA RUIZ DE IZQUIERDO**, se dirige a esta Entidad Edil, solicitando se le reconozca el Vínculo Laboral sujeta al régimen laboral de la actividad pública regulada por el Decreto Legislativo N° 276, desnaturalización de los contratos de locación de servicios y la invalidez de los contratos cas y se le mantenga de manera permanente en la plaza de Fiscalizador de Transito; para lo cual sustenta su petición dentro de los términos que a continuación se detallan:

"(...)

PRIMERO: Que, mi persona viene prestando sus servicios desde el mes de 04 de setiembre del 2015 hasta la actualidad, teniendo un récord laboral total de un siete años y 11 meses, habiéndome contratado por la modalidad de Locación de Servicios en primer orden y de ahí bajo la modalidad de Contrato CAS, la misma que lo acredito los sendos contratos y ordenes de servicios emitido por entidad, los mismos que se encuentran en los legajos de la Municipalidad.

(...)

TERCERO: Que, conforme se observa con meridiana claridad, resulta por demás evidente, que la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, deben tener en cuenta el tiempo de servicios siete años y once meses, que en forma efectiva e ininterrumpida vengo prestando a la entidad, en la plaza de trabajo, por cuyo motivo he adquirido la protección contra el despido arbitrario y estabilidad laboral, previsto en la Ley Nro. 24041, norma que prescribe: "Los servidores públicos contratados-para labores de naturaleza permanente que tengan más de año ininterrumpidos 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 150 de la misma ley"; por cuanto al venir prestando servicios en forma ininterrumpida por más de un año, gozo del derecho adquirido de PERMANENCIA por lo que pido el reconocimiento del vínculo laboral, por haber cumplido con lo que emana la ley.

CUARTO: Señor(a). Alcalde, con respecto a la protección contra el despido arbitrario y de la estabilidad laboral, previsto en el artículo 1° de la Ley N° 24041; y sobre el cómputo de plazos, el Tribunal Constitucional ha sentado jurisprudencia a través de las siguientes sentencias: Expediente N° 3503-2004AA/TC de fecha 12 de enero de 2005; Casación Ne 149-2005-Piura, PV, Data 3000 GJ.

(...)

SEXO: Que, en la presente solicitud, de ANA ISABEL QUEZADA RUIZ DE IZQUIERDO, viene prestando servicios desde 04 de setiembre del 2015 hasta la actualidad, acumulado un récord de siete años y once meses, siendo contratado en la modalidad de locación de servicios en primer orden, teniendo en cuenta que es un tipo de contrato de naturaleza civil, la misma que se ha desnaturalizado, dado que cumple con los tres elementos esenciales de trabajo que son PRESTABA MI SERVICIOS DE MANERA PERSONAL, CON UNA REMUNERACION Y BAJO SUBORDINACION (como se puede verificar mis informes que debo hacer para que me paguen); asimismo, me encuentro trabajando en una plaza debidamente presupuestada, con sujeción a horario, dependencia y subordinación jerárquica, lo cual cumplo con lo que establece el artículo 1° de la ley N°24041.

(...)

Lo que podemos mencionar es que la actora había entrado mediante locación de servicios, y que se puede verificar que la relación es indeterminado, por lo que el Principio de Primacía de la Realidad, este implica: "(...) que en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de los documentos y acuerdos, debe darse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede en el terreno de los hechos", es decir, en materia laboral, si en los hechos se verifica la concurrencia de la subordinación y, por ende, existencia del vínculo laboral, debe otorgarse preferencia a tales hechos, frente a lo que esté estipulado en los contratos o documentos, y, conforme a ello, concluirse que en la realidad existe un contrato de trabajo.

(...)"

Que, mediante el **Informe N° 636-2023-MPCP-GAF-SGRH-AEA de fecha 13 de setiembre de 2023**, el Área de Escalafón y Archivo, remite el Informe Escalafonario indicando que la servidora **ANA ISABEL QUEZADA RUIZ DE IZQUIERDO**, se encuentra laborando bajo el Régimen del Decreto legislativo N° 1057 como CAS indeterminado, en el Cargo de Inspector de Transito conforme a continuación se detalla:

| Nombres y Apellidos | Cargo | DNI | Régimen Laboral | Unidad Orgánica | Remuneración | Fecha de Ingreso | Fecha de Terminó |
|--------------------------------------|-----------------------|----------|---------------------------------|--|--------------|------------------|---------------------|
| ANA ISABEL QUEZADA RUIZ DE IZQUIERDO | INSPECTOR DE TRANSITO | 42175370 | D.LEG N° 1057 CAS INDETERMINADO | SUB GERENCIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE URBANO | S/ 1,025.00 | 04/09/2015 | CONTINUA A LA FECHA |

Que, mediante **Carta N° 096-2023-MPCP-GAF-SGRH-MEDB/ATL de fecha 24 de noviembre de 2023**, el Área Técnica Legal de la Sub Gerencia de Recursos Humanos, solicita información documentada y fedateada de todas las ordenes de servicio de los periodos en que la recurrente prestó servicios bajo la condición de locador de servicios;

Que, mediante **Informe N° 643-2023-MPCP-GAF-SGL-SS.AA de fecha 29 de noviembre de 2023**, el Jefe de Servicios Auxiliares, pone de conocimiento que la recurrente: "Registra haber prestado sus servicios en esta institución edil, el año 2015 según sistema de logística, cabe mencionar que esta oficina no cuenta con el acervo documentario de los años mencionado por lo que sugiere solicitar al Archivo General de la MPCP, se adjunta pantallazo";

Que, a través del **Informe N° 244-2023-MPCP-ALC-GSG-UAA de fecha 04 de diciembre de 2023**, el Jefe de la Unidad de Administración de Archivos, remite copia fedateada de la Órdenes de Servicio N° 0000004279, 0000004621,0000005423, correspondiente a los meses de junio julio y agosto del año 2015;

Que, mediante **Informe N° 000242-2024-MPCP/GAF-SGL de fecha 07 de mayo de 2024**, la Sub Gerencia de Logística, remite los actuados, adjuntando únicamente los Ordenes de Órdenes de Servicio N° 0000004279, 0000004621,0000005423, correspondiente a los meses de junio julio y agosto del año 2015;

Que, mediante **Informe N° 000240-2024-MPCP/GAF-SGRH-ATL, de fecha 23 de mayo de 2024**, el Área Técnica Legal de la Sub Gerencia de Recursos Humanos, concluye en declarar IMPROCEDENTE, la solicitud presentada por la señora ANA ISABEL QUEZADA RUIZ DE IZQUIERDO, respecto a las pretensiones de "Que, se me reconozca mis derechos laborales, y me reconozca

como trabajadora del régimen laboral Público, contemplado en el Decreto Legislativo 276; Se declare la DESNATURALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE LOCACIÓN DE SERVICIOS Y LA INVALIDEZ DE LOS CONTRATOS CAS, en consecuencia, se reconozca la existencia de una relación contractual de naturaleza laboral entre la administrada y la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, sujeta al régimen de la actividad Pública; Asimismo, que se me tenga de manera permanente en mi plaza de FISCALIZADOR DE TRÁNSITO – En Subgerencia de Tránsito y Transporte, de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, del cual vengo trabajando de manera continua y permanente”;

BASE LEGAL:

Que, el artículo 2º inciso 20 de la Constitución Política del Perú, establece que toda persona tiene derecho a formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad;

Que, conforme lo establece el artículo 194º de la Constitución Política del Perú las Municipalidades son los órganos de gobierno local que gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, disposición concordante con el artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972;

Que, para efectos del presente análisis, es necesario indicar que el TUO de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante TUO de la LPAG), establece en su Artículo IV del Título Preliminar que los procedimientos administrativos se sustentan en los siguientes principios: **i) Principio 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 les fueron conferidas; **ii) Principio del Debido Procedimiento.**- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten;

ANÁLISIS:

Que, el punto controvertido para el presente caso consiste en determinar si corresponde o no amparar la pretensión de la recurrente **ANA ISABEL QUEZADA RUIZ DE IZQUIERDO**, solicitado con Expediente Externo N° 49524-2023, en el extremo de: **Reconocimiento de Vínculo Laboral sujeta al régimen laboral de la actividad pública regulada por el Decreto Legislativo N° 276, desnaturalización de los contratos de locación de servicios y la invalidez de los contratos cas y se le mantenga de manera permanente en la plaza de Fiscalizador de Tránsito;**

Que, a efectos de resolver la petición administrativa, se advierte que resulta necesario tener en cuenta la situación laboral o naturaleza contractual del accionante, en ese sentido, conforme lo argumenta la administrada y de acuerdo a la documentación obrante en el expediente administrativo consistente en el **Informe N° 643-2023-MPCP-GAF-SGL-SS.AA** de fecha 29 de noviembre del 2023, se evidencia que el Área de Servicios Auxiliares informa que la recurrente prestó sus servicios de locación en esta Institución Edil en el año 2015, sin embargo al no contar en su acervo documentario con el archivo de dicho año, es que sugirió solicitar las ordenes de servicio por ante la Unidad de Administración de Archivos de esta Entidad, es así que dicha unidad, con **Informe N° 244-2023-MPCP-ALC-GSG-UAA** de fecha 04 de diciembre de 2023, adjunta para tal efecto, copia certificada por fedatario de la Orden de Servicio N° 0004279, 0004621, 0005423, (correspondientes al mes de junio, julio y agosto). **contratos de Locación de Servicios**, celebrados entre la recurrente y esta Entidad Edil, por haber ejercido sus servicios como Inspector Municipal de Transportes en la Sub Gerencia de Tránsito y Transporte Urbano;

Que, en relación al contrato de Locación de Servicios, el artículo 1764º del Código Civil define que: “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, en estas definiciones se precisa que el prestador de servicios no se encuentra subordinado al comitente en este caso la Entidad, pues dicho contrato se caracteriza por la autonomía que ostenta el prestador de servicios, y es que, de recibir órdenes, estar sujeto a

control o alguna otra manifestación de sujeción al comitente, se estaría frente a una relación de naturaleza laboral, la cual se caracteriza por el elemento de subordinación;

Que, la relación contractual con la actora fue en su momento de naturaleza civil, a la que se sometió bajo su libre voluntad, con el propósito de brindar sus servicios, para un fin determinado. Por dicha razón no resulta amparable que pretenda equiparla a una de naturaleza laboral, más aún si su ingreso a la administración pública no se realizó previo concurso público de méritos, conforme se establece en el artículo 5° de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público¹;

Que, a través del Informe N° 636-2023-MPCP-GAF-SGRH-AEA de fecha 13 de setiembre de 2023, el Área de Escalafón y Archivo informa que, a la fecha la mencionada señora se encuentra contratada bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 1057 - Contrato administrativo de Servicios CAS, en el cargo de Inspector de Tránsito, cabe resaltar que a la fecha la indicada trabajadora mantiene vínculo laboral en calidad de trabajadora CAS a plazo indeterminado;

Que, además de lo señalado precedentemente, se debe tener en cuenta que, las Leyes de Presupuesto del Sector Público de ejercicios anteriores, así como la del ejercicio fiscal 2023 (artículo 8° de la Ley N° 31953) prohíben expresamente el ingreso de personal por nombramiento o servicios personales (contratado del régimen del D. Leg. N° 276), salvo las excepciones que dichas normas contemplan; empero, resulta necesario precisar que, las excepciones se refieren al nombramiento o contratación de personal bajo el régimen laboral general que por norma de creación ha sido autorizado a la entidad y que se vincula al Presupuesto Analítico de Personal - PAP y al Cuadro para Asignación de Personal —CAP; de ninguna manera se aplica a la vinculación de personal sujeto a Contratación Administrativa de Servicios - CAS; puesto que, dicho personal no se ubica en plazas contenidas en el Cuadro para Asignación de Personal —CAP;

Que, se debe precisar que, el artículo 15° de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, aprobado por D. Leg. N° 276, refiere: "La contratación de un servidor para realizar labores administrativas de naturaleza permanente no puede renovarse por más de tres años consecutivos. Vencido este plazo, el servidor que haya venido desempeñando tales labores podrá ingresar a la Carrera Administrativa, previa evaluación favorable y siempre que exista la plaza vacante, reconociéndosele el tiempo de servicios prestados como contratado para todos sus efectos (...)" (énfasis nuestro); evidenciándose de actuados que, la peticionante viene realizando labores bajo la Contratación Administrativa de Servicios — CAS; por lo que, en este entender, no le resulta aplicable el precepto glosado;

Que, por otro lado, 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 el nivel inicial del grupo ocupacional al cual postuló. Es nulo todo acto administrativo que contravenga la presente disposición"; en consecuencia, estando a que la recurrente no ha acreditado que su contratación inicial con el Gobierno Regional Cajamarca, 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 en favor de la solicitante que formalice el reconocimiento su vínculo laboral de naturaleza permanente bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; toda vez que, su ingreso no fue bajo los requisitos y condiciones establecidos en el D. Leg. N° 276 y su Reglamento, aprobado por D.S. N° 005-90-PCM;

Que, bajo este contexto jurídico se determina que, los trabajadores que laboran bajo el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios - CAS, tienen una naturaleza jurídica distinta a los trabajadores bajo el régimen de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y no tienen derecho a que se les reconozca su condición de trabajador de naturaleza permanente por el sólo hecho de haber superado el plazo de tres años señalado en el artículo 15° del D. Leg. N° 276, siendo el caso que, de darse la posibilidad de reconocimiento sería por mandato de una norma con rango de ley y/o mandato judicial expreso que disponga dicha acción, lo cual, a la fecha, no ha ocurrido, toda vez que como se ha precisado

¹ Artículo 5.- Acceso al empleo público 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.

precedentemente, la Entidad optó por su inclusión en la Planilla de Remuneración CAS (Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios);

Que, en consecuencia, a la peticionante no le resultan aplicables las disposiciones de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (D. Leg. N° 276) y su Reglamento (D.S. N° 005-90-PCM), puesto que, los citados cuerpos normativos corresponden única y exclusivamente para los servidores públicos del Régimen General aplicable a la Administración Pública, connotación jurídica diametralmente distinta a la ostentada por la solicitante (Contratación Administrativa de Servicios - CAS); asimismo, su contratación en el Régimen Especial CAS, fue de manera voluntaria, por lo que, resulta un absurdo jurídicamente pretender que se declaren inválidos los contratos CAS suscritos libremente por la recurrente; en tal sentido, se determina que, la solicitud formulada por la trabajadora CAS ANA ISABEL QUEZADA RUIZ DE IZQUIERDO deviene en **IMPROCEDENTE**;

Que, mediante Informe Legal N°000741-2024-MPCP/GM-GAJ, de fecha 23 de agosto de 2024, la Gerencia de Asesoría Jurídica, de conformidad con lo señalado en los informes precedentes, y teniéndose en cuenta que se ha cumplido a cabalidad con lo establecido dentro del marco normativo correspondiente, declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud del recurrente **ANA ISABEL QUEZADA RUIZ DE IZQUIERDO**, sobre Reconocimiento de Vínculo Laboral sujeta al régimen laboral de la actividad pública regulada por el Decreto Legislativo N° 276, desnaturalización de los contratos de locación de servicios y la invalidez de los contratos CAS y se le mantenga de manera permanente en la plaza de Fiscalizador de Tránsito;

Que, en ese sentido, es importante señalar que las unidades orgánicas pertinentes han procedido a evaluar técnica y legalmente las razones que motivan la atención al presente trámite, siendo responsables por el contenido técnico y legal de los informes generados en mérito al principio de Segregación de Funciones, que consiste en que los servidores y funcionarios públicos responden por las funciones que ejercen, debiéndose delimitar la responsabilidad del Titular de la Entidad y Gerente Municipal; concordante con el Principio de Confianza, el cual opera en el marco del Principio de Distribución de Funciones y Atribuciones (obligaciones), que consiste en la actuación de un servidor o funcionario público que desarrolla sus funciones conforme al deber estipulado en las normas, confiando a su vez, en que otros servidores actuarán reglamentariamente, operando de este modo, de que todo servidor actúa bajo el cabal cumplimiento de sus funciones;

Que, estando a las consideraciones expuestas en los puntos precedentes, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. - **DECLARAR IMPROCEDENTE**, la solicitud de la recurrente **ANA ISABEL QUEZADA RUIZ DE IZQUIERDO**, sobre Reconocimiento de Vínculo Laboral sujeta al régimen laboral de la actividad pública regulada por el Decreto Legislativo N° 276, desnaturalización de los contratos de locación de servicios e invalidez de los contratos bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057- CAS; por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. - **ENCARGAR** a la Oficina de Tecnología de Información la Publicación de la presente Resolución, en el portal institucional de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo.

ARTÍCULO TERCERO. - **ENCARGAR** a la Gerencia de Secretaría General la distribución y notificación de la presente Resolución.

REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE, CÚMPLASE Y ARCHÍVESE

Documento Firmado Digitalmente Por:
JANET YVONE CASTAGNE VASQUEZ
ALCALDESA PROVINCIAL
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CORONEL PORTILLO

»