



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana"

RESOLUCIÓN DE ALCALDÍA N° 125-2025-AMPI

Ica,

27 FEB 2025



VISTO: El Informe Legal N.º 15-2025-GAJ-MPI, emitido por la Gerencia de Asesoría Jurídica, mediante el cual se emite opinión respecto al Recurso de Apelación interpuesto por el Sr. Walter Rolando Velásquez Zevallos contra la Resolución de Gerencia de Administración N.º 269-2024-GA-MPI, así como los documentos que conforman el expediente administrativo N.º 0014940-2024.

CONSIDERANDO:



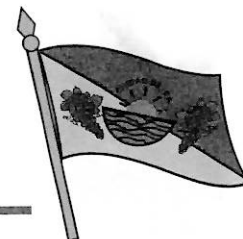
Que, conforme a lo dispuesto en el artículo 194º de la Constitución Política del Perú, modificado mediante la Ley N.º 30305 —Ley de Reforma Constitucional, y en estricta concordancia con el artículo II del Título Preliminar de la Ley N.º 27972 —Ley Orgánica de Municipalidades—, se establece que las Municipalidades, como órganos de gobierno local, gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos que son de su competencia. Esta autonomía, lejos de ser absoluta, se encuentra regulada por el marco normativo vigente y tiene como finalidad asegurar que las decisiones de las Municipalidades se orienten hacia el interés general y la promoción del desarrollo local. En este sentido, la autonomía se materializa en la capacidad de las Municipalidades para ejecutar actos de gobierno, administrativos y de administración, siempre dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico.



El artículo 20º, numeral 6, de la Ley N.º 27972 —Ley Orgánica de Municipalidades—, atribuye al alcalde la potestad de dictar decretos y resoluciones de alcaldía en conformidad con las leyes y ordenanzas aplicables. Estas facultades se enmarcan en el ejercicio de su función como máxima autoridad ejecutiva del gobierno local, garantizando que las decisiones administrativas sean adoptadas con celeridad y dentro de los principios de legalidad y eficiencia. Asimismo, el artículo 43º del mismo cuerpo normativo establece que las resoluciones de alcaldía están destinadas a resolver y aprobar asuntos de naturaleza administrativa, consolidando así el principio de seguridad jurídica en el ámbito municipal. En consecuencia, el alcalde actúa como garante del cumplimiento normativo y de la adecuada gestión de los recursos públicos.



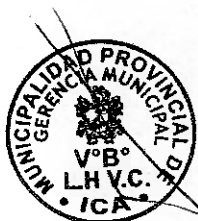
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



De acuerdo con el numeral 33 del artículo 20° de la Ley N.° 27972 —Ley Orgánica de Municipalidades—, el alcalde está facultado para resolver, en última instancia administrativa, los asuntos que sean de su competencia, siempre en estricta observancia del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la municipalidad. Esta atribución asegura que los administrados cuenten con un mecanismo de resolución expedita y definitiva dentro del ámbito administrativo local, promoviendo la eficacia y la transparencia en la toma de decisiones. De esta manera, se refuerza el principio de descentralización administrativa, permitiendo que los ciudadanos encuentren en las Municipalidades un espacio para resolver sus conflictos o solicitudes sin necesidad de acudir a instancias superiores.



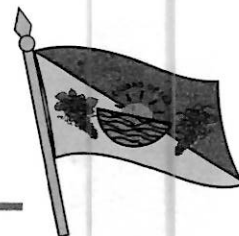
La Ley del Procedimiento Administrativo General —Ley N.° 27444— tiene como finalidad principal regular la actuación de la Administración Pública, asegurando que sus procedimientos estén orientados a la protección del interés general y al respeto de los derechos fundamentales de los administrados. Esta normativa establece principios rectores como la legalidad, la transparencia, la imparcialidad y la eficiencia, los cuales guían cada acto administrativo emitido por las entidades públicas. Asimismo, la Ley N.° 27444 garantiza derechos procesales a los administrados, tales como ser notificados adecuadamente, acceder al expediente administrativo, refutar cargos, exponer argumentos, presentar pruebas y recibir una resolución motivada y fundada en derecho, dentro de un plazo razonable. La correcta aplicación de esta ley es esencial para consolidar una administración pública respetuosa del debido proceso y comprometida con la equidad y la justicia administrativa.



El Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, modificado mediante el Decreto Supremo N.° 004-2019-JUS, en su Artículo IV del Título Preliminar, dispone que las autoridades administrativas deben actuar en estricto cumplimiento de la Constitución, las leyes y los derechos de los administrados. Este principio exige que las facultades otorgadas a las autoridades se ejerzan únicamente para los fines específicos para los cuales fueron conferidas, garantizando que no haya desviación de poder ni abuso de autoridad. Por otro lado, los administrados gozan de una serie de derechos y garantías fundamentales, entre los que destacan el derecho a ser escuchados, a presentar pruebas, a formular descargos y a obtener una decisión administrativa motivada y notificada oportunamente. Este marco normativo refuerza el compromiso del Estado con la



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



justicia administrativa y la protección de los derechos ciudadanos, promoviendo una administración eficiente y equitativa.

El artículo 1764° del Código Civil regula el contrato de locación de servicios, definiéndolo como un acuerdo mediante el cual el locador se obliga a prestar servicios por cierto tiempo o para una tarea específica, a cambio de una retribución económica, sin que exista una relación de subordinación con el comitente. Esta figura jurídica, de naturaleza civil, se diferencia sustancialmente de una relación laboral, ya que carece de elementos como la subordinación, la dependencia y la prestación personal de servicios bajo órdenes directas. En los casos en que se alega la desnaturalización de un contrato de locación de servicios, corresponde demostrar que la relación contractual cumple con los elementos esenciales de una relación laboral, conforme a lo establecido en el artículo 1361° del Código Civil. Este análisis es fundamental para garantizar la correcta calificación jurídica de los vínculos entre las partes y la adecuada protección de sus derechos.

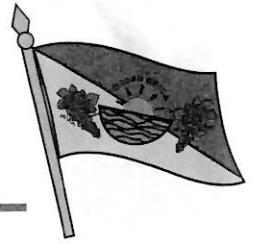
Al analizar el expediente administrativo, se constata que los contratos de locación de servicios suscritos regulan prestaciones tanto materiales como intelectuales, estableciendo plazos máximos de vigencia de seis años para servicios profesionales y de tres años para otros tipos de servicios, según lo dispuesto por la normativa vigente. Estos contratos, al ser de naturaleza civil, no configuran una relación laboral y, por tanto, no están amparados por el régimen de protección laboral establecido en la legislación peruana. La distinción entre relaciones civiles y laborales es esencial para garantizar la seguridad jurídica de las partes y evitar confusiones que puedan derivar en interpretaciones contrarias al marco normativo.

La Ley N.° 24041 brinda protección contra el despido injustificado exclusivamente a los empleados que laboren bajo el régimen del Decreto Legislativo N.° 276, siempre que hayan prestado servicios continuos durante un período mayor a un año. SERVIR, como entidad rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, ha señalado en el Informe N.° 001-2019-SERVIR/GPGSC que esta protección no es aplicable a los contratos de locación de servicios, que se rigen por la normativa civil y no presentan los elementos propios de una relación laboral. La exclusión de los locadores de servicios del ámbito de protección de la Ley N.° 24041 se basa en la naturaleza





MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



autónoma de estas contrataciones, las cuales no están sujetas a subordinación ni dependencia administrativa.

En relación con esto, SERVIR, como entidad rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, ha reafirmado que no tiene competencia sobre las relaciones civiles que puedan surgir dentro de la Administración Pública. En este sentido, mediante el Informe N.° 001-2019-SERVIR/GPGSC, SERVIR analizó específicamente la naturaleza jurídica de los locadores de servicios en el sector público y la aplicabilidad de la Ley N.° 24041. Dicho informe concluye, entre otros puntos, que las personas que brindan servicios al Estado como locadores lo hacen bajo las disposiciones del Código Civil, realizando sus actividades de manera autónoma y sin subordinación. Además, el informe establece que la protección contra el despido injustificado prevista en la Ley N.° 24041 se limita exclusivamente a aquellos servidores contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N.° 276. Por tanto, esta ley no puede aplicarse a locadores de servicios, dado que su relación contractual es estrictamente de naturaleza civil y carece de los elementos propios de un vínculo laboral.

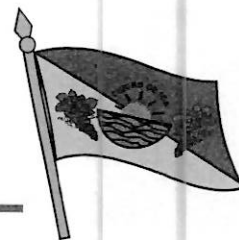
En el marco de la contratación de servicios para actividades de carácter permanente, el Informe N.° 458-2011-SERVIR/GG-OAJ establece que los contratos de locación de servicios deben ejecutarse de manera independiente, sin que exista subordinación entre las partes. Este criterio ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional en la sentencia correspondiente al Expediente N.° 04840-2007-PA/TC, en la cual se reafirma que la ausencia de subordinación es una característica esencial de los contratos de naturaleza civil. Asimismo, el Tribunal enfatiza que toda relación laboral debe cumplir con tres elementos esenciales: la prestación personal de servicios, la subordinación y la remuneración. En contraste, los contratos de locación de servicios, tal como lo dispone el artículo 1764° del Código Civil, se caracterizan por la autonomía del locador en la ejecución de las actividades contratadas, sin estar sujeto a instrucciones o dependencia del comitente.

En este contexto, la Ley N.° 28175, conocida como la Ley Marco del Empleo Público, establece en su artículo 5° que el acceso al empleo público debe realizarse mediante un concurso público abierto, fundamentado en los principios de mérito y capacidad. Este proceso asegura la igualdad de oportunidades y la transparencia en la incorporación de personal al servicio del Estado. En el caso analizado, no se evidencia que se haya realizado un concurso público de méritos





MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



previo a la suscripción del contrato de locación de servicios. Esto constituye una vulneración de las disposiciones legales aplicables, ya que el ingreso a la Administración Pública, ya sea como servidor de carrera o para tareas permanentes, debe efectuarse estrictamente mediante concursos públicos de méritos, tal como lo dispone el artículo 12° del Decreto Legislativo N.° 276 y su reglamento.



El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N.° 05057-2013-PA/TC (Caso Huatuco Huatuco), ha enfatizado que el acceso a la función pública está sujeto al principio de mérito, el cual constituye un pilar fundamental para garantizar la igualdad de oportunidades y la transparencia en la gestión pública. Este principio implica que todas las personas que aspiren a desempeñarse en el servicio público deben participar en concursos públicos abiertos y competitivos, en los cuales se evalúen sus méritos y capacidades. En este contexto, el Tribunal ha destacado que solo quienes cumplen con estos requisitos pueden acceder a plazas presupuestadas y vacantes de duración indeterminada, asegurando así la meritocracia como un criterio objetivo para el ingreso y la permanencia en la Administración Pública.



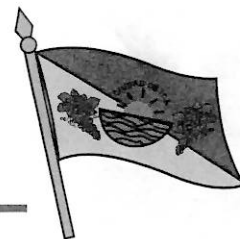
En cuanto al reconocimiento de la protección otorgada por la Ley N.° 24041, la apelante plantea que su relación contractual se habría transformado en una de naturaleza laboral, dado que suscribió contratos de locación de servicios con la Municipalidad Provincial de Ica desde el 01 de abril de 2016 hasta el 15 de noviembre de 2019 y del 01 de abril de 2019 al 15 de noviembre de 2022, Durante dicho período, desempeñó funciones como Técnico Catastral en la Gerencia de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Provincial de Ica.

Para determinar la existencia de una relación laboral, es necesario verificar si el vínculo entre las partes cumple con los elementos esenciales de un contrato de trabajo, como la prestación personal de servicios, la subordinación, un horario de trabajo establecido y la remuneración periódica. Este análisis debe realizarse de manera minuciosa, considerando la jurisprudencia y los principios aplicables al caso.





MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



En este contexto, la Gerencia de Asesoría Jurídica solicitó, mediante el Oficio N.° 215-2014-GAJ-MPI de fecha 19 de marzo de 2024, solicito a la Gerencia de Administración sirva extender a sus subgerencias de Recursos Humanos y a la Subgerencia de Logística e Informática, un informe detallado sobre la condición contractual de la apelante, incluyendo los períodos de prestación de servicios y las declaraciones juradas suscritas al momento de la firma de las órdenes de servicio. Esta solicitud tiene como finalidad recabar información que permita determinar la naturaleza jurídica de la relación entre la apelante y la entidad municipal.



En respuesta, el Informe N.° 146-2024-ARE-SGRRHH-MPI, suscrito por Alexander Ruiz Lecarnaque, empleado de la entonces Sub Gerencia de Recursos Humanos de la Municipalidad Provincial de Ica, y fechado el 28 de febrero de 2024, indicó que tras una revisión exhaustiva de los archivos de recursos humanos, no se encontró registro alguno de el señor Walter Rolando Velasquez Zevallos en la base de datos de la municipalidad. Este hallazgo sugiere que la relación contractual entre el apelante y la entidad culminó oportunamente, sin que existan elementos que respalden la existencia de una relación laboral continua o subordinada.



En relación al recurso de apelación presentado por el señor Walter Rolando Velasquez Zevallos contra la Resolución N.° 269-2024-GA-MPI:

Sobre la invocación de la Ley N.° 24041

El apelante solicita el reconocimiento del vínculo laboral y la protección otorgada por la Ley N.° 24041, basando su petición en la continuidad y permanencia de los servicios prestados desde 2016. Sin embargo, este argumento carece de fundamento legal debido a las siguientes consideraciones:

1. Restricción en la aplicación de la Ley N.° 24041

La Ley N.° 24041 protege exclusivamente a trabajadores bajo el régimen del Decreto Legislativo N.° 276 que hayan ingresado mediante un concurso público de méritos y desempeñado funciones permanentes durante más de un año. El apelante reconoce que no ingresó a la carrera administrativa mediante concurso público, lo que lo excluye automáticamente de la protección de esta ley.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



La jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional (Expediente N.° 04840-2007-PATC) y el criterio técnico de SERVIR en el Informe N.° 001-2019-SERVIR/GPGSC confirman que los locadores de servicios no son sujetos de la Ley N.° 24041 debido a la ausencia de subordinación y dependencia, elementos esenciales para una relación laboral.



2. Naturaleza civil de la contratación:

Los contratos de locación de servicios suscritos por el apelante están regulados por el artículo 1764° del Código Civil, que establece la prestación de servicios independientes y sin subordinación. La naturaleza civil de estos contratos ha sido respetada durante toda la relación contractual, sin que existan indicios claros de una relación laboral encubierta.



3. Inexistencia de subordinación demostrada:

El apelante no ha presentado pruebas concluyentes de la subordinación alegada. La asignación de tareas o la existencia de un horario no constituyen, por sí mismas, subordinación laboral, especialmente en contextos administrativos donde las órdenes de servicio regulan las condiciones del encargo.



Sobre la desnaturalización de los contratos de locación de servicios

El apelante argumenta que los contratos de locación de servicios encubren una relación laboral, basándose en la continuidad y las características de sus labores. Este argumento también resulta improcedente, como se detalla a continuación:

1. Elementos esenciales de la relación laboral:

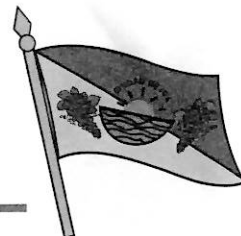
Para declarar la desnaturalización de un contrato de locación de servicios, deben concurrir los siguientes elementos: prestación personal de servicios, subordinación efectiva y remuneración periódica bajo dependencia.

En este caso:

La prestación personal de servicios es común tanto a contratos laborales como civiles, por lo que no es un elemento exclusivo de la relación laboral. La subordinación alegada no ha sido acreditada mediante pruebas objetivas, como supervisión directa, control jerárquico o medidas disciplinarias.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



La remuneración percibida corresponde a pagos por servicios específicos y autónomos, conforme a los términos pactados en las órdenes de servicio, reforzando la naturaleza civil de la relación.

El Tribunal Constitucional, en el Expediente N.º 05057-2013-PATC (Caso Huatuco), ha enfatizado que la continuidad en la prestación de servicios no basta para declarar una relación laboral. Los elementos esenciales de la subordinación y la dependencia deben estar claramente acreditados, lo cual no ocurre en el presente caso.



Sobre el principio de primacía de la realidad

El apelante invoca el principio de primacía de la realidad, argumentando que las características de su labor evidencian una relación laboral. No obstante, este principio no se aplica automáticamente ni de forma generalizada, y su invocación carece de fundamento en este caso:



Este principio debe estar respaldado por pruebas que demuestren una contradicción entre los documentos contractuales y la realidad de los hechos. En el presente caso, no se han aportado pruebas que desvirtúen la naturaleza civil de los contratos.



La revisión de los contratos y las órdenes de servicio evidencia que las actividades del apelante se realizaron de manera autónoma, sin sujeción a órdenes jerárquicas o supervisión directa propia de una relación laboral.

Sobre el horario y la naturaleza permanente de las labores

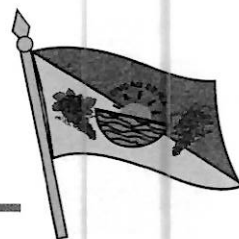
El apelante argumenta que su horario de trabajo y la naturaleza de las labores realizadas demuestran subordinación. Sin embargo:

El hecho de cumplir con un horario no es exclusivo de las relaciones laborales. En las contrataciones civiles, especialmente en el sector público, es común que se establezcan horarios para coordinar la ejecución de las tareas contratadas.

La permanencia en el tiempo y la repetición de actividades no son suficientes para declarar la existencia de una relación laboral, especialmente cuando las actividades realizadas corresponden a encargos específicos y temporales definidos en las órdenes de servicio.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



Sobre el error de derecho en la resolución impugnada

El apelante sostiene que la resolución impugnada incurre en error de derecho al afirmar que no es aplicable el artículo 1 de la Ley N.º 24041. Este argumento es falaz, como se demuestra a continuación:



Al respecto debemos de precisar que la resolución impugnada se fundamenta correctamente en la normativa aplicable, estableciendo que la Ley N.º 24041 no protege a locadores de servicios. Este criterio está respaldado por la doctrina, la jurisprudencia constitucional y los informes técnicos de SERVIR.



Ahora bien, la resolución incluye fundamentos claros y suficientes sobre la naturaleza civil de los contratos y la inaplicabilidad de la Ley N.º 24041, cumpliendo con el principio de suficiencia de la motivación exigido por la Ley N.º 27444.

Sobre los precedentes judiciales alegados

El apelante menciona que el Poder Judicial ha declarado la nulidad de resoluciones administrativas en casos similares. Sin embargo:



No se han aportado sentencias específicas que constituyan precedentes vinculantes aplicables al presente caso.

Cada caso debe analizarse en función de sus particularidades. En este caso, los contratos civiles suscritos por el apelante cumplen con la normativa vigente y no presentan indicios de subordinación o dependencia.

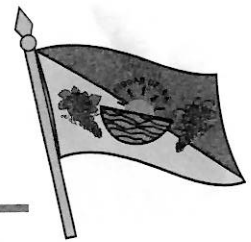
Los argumentos del apelante carecen de fundamento legal y probatorio. La naturaleza civil de los contratos suscritos se ha respetado durante toda la relación contractual, y la inaplicabilidad de la Ley N.º 24041 está debidamente sustentada en la normativa, la doctrina y la jurisprudencia.

No se configuran los elementos esenciales de una relación laboral, ni se han aportado pruebas concluyentes que desvirtúen la validez de los contratos de locación de servicios. Por lo tanto, se opina que el recurso de apelación debe ser declarado improcedente.

La Municipalidad actuó conforme al principio de legalidad, establecido en la Ley N.º 27444, respetando los derechos del apelante, garantizando su acceso a



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



recursos impugnatorios y adoptando decisiones fundamentadas en informes técnicos.



Debemos señalar que la ley N.º 24041, protege a aquellos trabajadores contratados para realizar labores permanentes bajo subordinación y que han prestado servicios ininterrumpidos por más de un año. El argumento central que refuerza esta interpretación está en los criterios para desnaturalización de contratos de locación de servicios:



Según lo señalado en dicha ley, un contrato de locación de servicios pierde su naturaleza civil si se prueba la subordinación del prestador de servicios frente al contratante. Esto incluye órdenes directas, horarios establecidos y el uso de herramientas proporcionadas por la entidad contratante, evidenciando un vínculo laboral encubierto.



Referente al principio de Primacía de la realidad, el cual ha sido ampliamente desarrollado, indica que si la relación muestra características propias de un vínculo laboral, como dependencia y continuidad, se debe calificar como tal, independientemente de las formalidades documentales.

Por último el Tribunal Constitucional refuerza que el principio de igualdad y el derecho al trabajo imponen que cualquier forma de contrato civil que encubra una relación laboral sea reinterpretado bajo la normativa laboral aplicable, como el Decreto Legislativo N.º 276 o la Ley N.º 24041.

De acuerdo con lo anterior, la Ley N.º 24041, no ampara contratos de locación de servicios puros, pero es aplicable si se demuestra que tales contratos han encubierto relaciones laborales continuas y permanentes bajo subordinación. Por ello, al examinar detalladamente el caso del apelante este no cumple con estos elementos, determinando que no corresponde el reconocimiento de sus derechos laborales bajo el marco normativo de la mencionada ley.

Que, en consecuencia, la Gerencia de Asesoría Jurídica concluye que no existen elementos suficientes para considerar que la relación contractual del apelante con la Municipalidad Provincial de Ica haya sido desnaturalizada y transformada en una relación laboral. Por lo tanto, no corresponde emitir una resolución favorable a su solicitud de reconocimiento de vínculo laboral.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



Que, bajo la premisa fáctica y jurídica expuesta estando a los fundamentos y consideraciones precedentes, estando a las Normas Invocadas, y con las atribuciones conferidas en la ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades, el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS de la Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General;

SE RESUELVE: . .

ARTÍCULO PRIMERO. – DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el Sr. Walter Rolando Velásquez Zevallos contra la Resolución de Gerencia de Administración N.º 269-2024-GA-MPI, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. – CONFIRMAR la Resolución de Gerencia de Administración N.º 269-2024-GA-MPI, que declaró IMPROCEDENTE la solicitud de desnaturalización de contrato de locación de servicios presentada por el apelante, por no haber acreditado la existencia de un vínculo laboral.

ARTÍCULO TERCERO. – ENCARGAR, a Secretaria General Notificar el presente Acto Resolutivo al administrado el Sr. Walter Rolando Velásquez Zevallos, Gerencias, Sub Gerencias y Oficinas competentes con las Formalidades de Ley

REGÍSTRESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA

Ing. Carlos Humberto Reyes Roque
ALCALDE



**MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA
SECRETARIA GENERAL**

TRANSCRIPCION N° RAN° 125 DIA: 27 FEB 2025
ENTIDAD: S.G.L.T

es grato remitirle para su conocimiento y fines
consequientes la presente Transcripción final de
a Resolución N° RAN° 125 de Fecha 27 FEB 2025



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA

Abog. Wilfredo Issac Aquije Uchuya
C.A.I. N° 4259
SECRETARIO GENERAL

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA	
SUB GERENCIA DE LOGISTICA E INFORMATICA	
RECEPCION	
28 FEB. 2025	
N° REG: <u>1048</u>	HORA: <u>16:11</u>
ANEXO FOLIO: <u>1611</u>	FIRMA: <u>[Signature]</u>

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA	
SUB GERENCIA DE LOGISTICA E INFORMATICA	
PROVEIDO	
28 FEB. 2025	
PASE A: <u>Informatica</u>	
PARA:	

**TRAMITE QUE
CORRESPONDE**

