

RESOLUCIÓN GERENCIAL GENERAL REGIONAL

N° 134 -2014-GRJ/GGR

Huancayo, 06 NOV 2014

EL GERENTE GENERAL REGIONAL DEL GOBIERNO REGIONAL JUNÍN.

VISTO:

El Informe Legal N° 784-2014-GRJ/ORAJ de fecha 03 de Noviembre del 2014, el Reporte N° 253-2014-GRJ/SG con fecha de recepción 22 de Octubre del 2014 y la Solicitud de fecha 13 de Octubre del 2014 sobre Recurso de Apelación contra la Resolución Denegatoria Ficta producida por el Silencio Administrativo Negativo, interpuesto por la administrada doña **KAREEN ESTRADA DE LA CRUZ**;

CONSIDERANDO:

Que, el Reporte N° 253-2014-GRJ/SG, de fecha 22 de Octubre del 2014, mediante el cual el Secretario General (e) del Gobierno Regional Junín, eleva a la Gerencia General Regional, el recurso de apelación planteado por la administrada señora Kareen Estrada De La Cruz, contra la Resolución Denegatoria Ficta producida por el Silencio Administrativo Negativo; incluido el expediente administrativo en setenta y un (71) folios;

Que, el Escrito de interposición de recurso de apelación de fecha 13 de Octubre del 2014 interpuesto por la administrada señora Kareen Estrada De La Cruz, contra la Resolución Denegatoria Ficta producida por el Silencio Administrativo Negativo, en atención a los fundamentos de hecho y de derecho que expone en el referido escrito;

Que, el numeral 188.3 del Artículo 188° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, refiere que *"El silencio administrativo negativo tiene por efecto habilitar al administrado la interposición de los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes"*;

Que, la primera disposición transitoria de la Ley N° 29060 – Ley del Silencio Administrativo, está referida al silencio administrativo negativo, la cual refiere que dicho silencio opera por mera decisión del particular, que es un derecho potestativo que surge a favor del particular: o espera a que la Administración se pronuncie o decide impugnar la inactividad administrativa, ante una instancia superior, pues dicho silencio no opera automáticamente;

Que, así mismo, el silencio administrativo negativo constituye una ficción de efectos procesales y no genera un acto administrativo; sin embargo aun cuando opera el SAN la administración, mantiene la obligación de resolver, bajo responsabilidad, por lo que la presente apelación, se encuentra enmarcada dentro del Artículo 209° de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General;

Que, la administrada argumenta que ingresó a laborar en la administración pública el 02 de Enero del año 2012, hasta la actualidad, bajo contrato de locación de servicios; desempeñando el cargo de Asistente Administrativo de la Sub Gerencia de Defensa Civil



DOC: 842149
Exp: 579753



"AÑO DE LA PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA RESPONSABLE Y DEL COMPROMISO CLIMÁTICO"

del Gobierno Regional de Junín, teniendo un horario y jornada de trabajo de forma permanente, realizando labores de naturaleza permanente; así mismo que durante todo su vínculo ha estado sujeto a subordinación y fiscalización. También argumenta que durante su relación laboral se le ha cursado documentos de índole laboral, tales como memorándums, cartas, oficios, entre otros los cuales sólo se remiten a trabajadores con un perfecto contrato laboral de trabajo. Argumentos que no han sido probados por la administrada mediante documentos idóneos y de fecha cierta, pues de la revisión de autos no se ha encontrado los documentos cursados a la administrada, tal como argumenta en su escrito de apelación;

Que, se ha podido verificar, de los documentos que obran en autos, que la administrada Kareen Estrada De La Cruz, prestó servicios como asistente administrativo apoyando la contabilización del material logístico de ayuda humanitaria, así como apoyando en el trámite de diversos documentos, en la Sub Gerencia de Defensa Civil del Gobierno Regional Junín;

Que, así mismo, del estudio de los actuados se puede colegir que la administrada inició actividades desde Febrero hasta Setiembre del 2012; luego desde Marzo hasta Setiembre del 2013; luego en Noviembre del 2013; luego de Enero a Febrero del 2014, bajo el contrato de locación de servicios, los cuales por su propia naturaleza son de naturaleza civil y temporal, regulada en los Artículos 1764° al 1770° del Código Civil; contrato que fue aceptado por la misma administrada a sabiendas que este no genera vínculo laboral alguno. Así mismo, se verifica que en ningún momento la administrada ha superado el año ininterrumpido de servicios;

Que, también se puede advertir que la administrada postuló al Proceso CAS N° 049-2014, resultando ganadora del proceso, iniciando labores desde el 26 de Marzo del presente año a la fecha; por lo que se puede advertir que no ha mediado en ningún momento desnaturalización de contrato alguno, puesto que los años 2012, 2013 e inicios del 2014 prestó servicios de naturaleza civil de manera esporádica, vale decir, sin pasar el año de servicios ininterrumpidos; y desde marzo del 2014 a la fecha, bajo el régimen especial del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), al cual la administrada se sometió libremente;

Que, este régimen fue creado como una forma especial de contratación, privativa del Estado, no sujeta a Ley de Bases de Carrera Administrativa, al régimen laboral de la actividad privada, ni a otras normas que regulan carreras administrativas especiales. Su creación respondió a la intención de hacer frente a la situación que en los últimos años se venía produciendo en las diversas entidades de la administración pública, determinada por el uso generalizado de algunas formas de contratación que no solamente no garantizaban que el ingreso de personas a la administración se realizara respetando los principios de igualdad de oportunidades, mérito y capacidad, sino que tampoco les reconocían un mínimo de derechos;

Que, de esta manera, se buscó establecer una fórmula especial que resolviese la "tensión ente el reconocimiento de derechos fundamentales y la garantía de contar con trabajadores públicos competentes, por un lado, y el derecho de todo ciudadano a postular a un puesto público en igualdad de condiciones, por el otro", permitiendo el acceso a la seguridad social, reconociendo derechos fundamentales contemplados en la



GERENCIA GENERAL REGIONAL



¡Trabajando con la fuerza del pueblo!

"AÑO DE LA PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA RESPONSABLE Y DEL COMPROMISO CLIMÁTICO"

Constitución Política y en instrumentos internacionales, y dotando de una normativa apropiada a las formas contractuales que no habían sido reguladas;

Que, en la Resolución recaída en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC, el Tribunal Constitucional (el TC, en adelante) se ha pronunciado sobre la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el Decreto Legislativo N° 1057, declarándola infundada;

Que, el aspecto central de dicho pronunciamiento es haber establecido que el régimen de contratación administrativa es, propiamente, **"un régimen "especial" de contratación laboral para el sector público (...) compatible con el marco constitucional"**;

Que, así, además de la laboralidad, la precitada resolución ha reconocido la especialidad del régimen, especialidad que para dicho colegiado fluye de una comparación de éste con los otros regímenes que operan con el Estado (el de carrera administrativa y el de la actividad privada), de donde se advierte que las normas de acceso son diferentes, lo que impide entenderlo como complementario de aquellos;

Que, dicho reconocimiento significa haber admitido, desde la perspectiva constitucional, que los derechos, beneficios y demás condiciones que el régimen prevé no son (ni tienen que ser) los mismos de otros regímenes;

Que, lo explicado en líneas precedentes nos permite analizar con propiedad la propuesta de extensión de la Ley N° 24041 a los contratados bajo el régimen de contratación administrativa de servicios, como en el presente caso;

Que, la Ley N° 24041 dispone 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 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 acotada Ley;

Que, un primer comentario, es que ampliar los alcances de dicha norma al Régimen CAS, significaría otorgar en éste el derecho a la estabilidad laboral (pues éste es el sentido de la Ley N° 24041) a los contratados que hubieran superado el año ininterrumpido de servicios y esta opción resulta claramente discordante con el carácter temporal del régimen y con la vocación de transitoriedad que éste tiene, que el propio TC ha reconocido;

Que, tal extensión también sería incongruente con la creación de un régimen laboral uniforme en la Administración Pública, propósito que inspiró la dación de la Ley N° 28175 – Ley Marco del Empleo Público, y la aprobación de la Ley N° 29615;

Que, de otro lado, una estabilidad como la planteada parte de una premisa equivocada, que es posible equiparar el régimen de Contratación Administrativa de Servicios con el del Decreto Legislativo N° 276 (escenario natural de aplicación de la Ley N° 24041), otorgando en ambos el derecho a estabilidad de los contratados con más de un año ininterrumpido de servicios. Esta equiparación no coincide con la especialidad que el TC ha reconocido al régimen CAS en función de las grandes diferencias que en materia de acceso existen entre éste y el de carrera administrativa;



GERENCIA GENERAL REGIONAL



¡Trabajando con la fuerza del pueblo!

"AÑO DE LA PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA RESPONSABLE Y DEL COMPROMISO CLIMÁTICO"

Que, ahora, sobre la interpretación del Artículo 1° de la Ley N° 24041, este le otorga al servidor contratado para labores de naturaleza permanente, determinada estabilidad laboral contra la decisión unilateral del Estado de resolver su contrato o cesarlo por razones subjetivas. Es por ello que un servidor sólo podría ser cesado o destituido si se evidencia la comisión de una falta grave, previo procedimiento disciplinario;

Que, empero, conforme fluye del estudio de autos, la administrada no ha superado el año ininterrumpido de servicios y el tiempo que estuvo laborando fue bajo un contrato de naturaleza civil, que de ninguna manera genera vínculo laboral alguno, como en el presente caso;

Que, en el mismo marco, cabe resaltar que la protección contra la destitución o el cese no es de aplicación a otros supuestos de contratación de personal, taxativamente contemplados en el propio Artículo 2° de la Ley N° 24041, la cual refiere: **"No están comprendidos en los beneficios de la presente Ley los servidores públicos contratados para desempeñar: 1.- Trabajos para obra determinada. 2.- Labores en proyectos de inversión, proyectos especiales, en programas y actividades técnicas, administrativas y ocupacionales, siempre y cuando sean de duración determinada. 3.- Labores eventuales o accidentales de corta duración. 4.- Funciones políticas o de confianza";**

Que, en consecuencia, la estabilidad a que alude la Ley N° 24041 debe ser interpretada de manera restrictiva, es decir, sus efectos sólo son aplicables al personal contratado para labores permanentes como una protección, mientras dure la vigencia de dicho contrato, sin que ello modifique las condiciones y disposiciones contenidas en el Artículo 40° del Reglamento de la Ley de la Carrera Administrativa sobre el acceso al nombramiento en primer nivel del grupo ocupacional; al cual la administrada, en el presente caso, no se encuentra inmersa a razón de que no ha ingresado a la administración pública por concurso público de méritos, sino bajo un contrato de naturaleza civil, con su propio marco legal, conforme lo expuesto precedentemente;

Que, en este orden de ideas, la administrada aduce haber laborado en el Gobierno Regional Junín por más de un año ininterrumpido realizando labores de naturaleza permanente, pero no ha sustentado su pretensión con prueba instrumental alguna conforme lo establece el numeral 162.1 del Artículo 162° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, la cual refiere que "Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones";

Que, sin embargo, el numeral 162.2 del Artículo 162° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, refiere que **"La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente Ley"**; por lo que mediante Informe Técnico N° 034-2014- ORAF-ORH-CEP, de fecha 18 de Setiembre el 2014, que obra a fojas sesenta (60) del expediente administrativo, se remite informe y copias de las órdenes de servicio y comprobantes de pago realizadas a la administrada, en la cual se corrobora que prestó servicios eventuales de corta duración en la Sub Gerencia de Defensa Civil, en la cual prestó servicios correspondiente a los años 2012, 2013 y 2014, en el cual se denota que la administrada laboró esporádicamente y no ininterrumpidamente como aduce, pues se tiene que por cada período existen intervalos

de tiempo en los cuales no laboró. **Con lo cual se advierte que la administrada no cumplió con laborar ininterrumpidamente, como argumenta;** así mismo dichos comprobantes de pago y órdenes de servicios denotan prestación de servicios de carácter civil y no constituyen de naturaleza remunerativa incluida en planilla de haberes; razones por las cuales debe desestimarse la pretensión de la administrada;

Por los fundamentos expuestos y estando a lo dispuesto por el Artículo Segundo de la Resolución Ejecutiva Regional N° 495-2012-GR-JUNIN/PR, de fecha 22 de Noviembre de 2012, que dispone: "El cumplimiento de la Cuarta Disposición Complementaria del Reglamento de Organización y Funciones – ROF del Gobierno Regional Junín en materia de impugnación provenientes de las Direcciones Regionales Sectoriales", contando con el visado de la Oficina Regional de Asesoría Jurídica;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLÁRESE INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por la administrada doña **KAREEN ESTRADA DE LA CRUZ**, contra la Resolución Denegatoria Ficta producida por el Silencio Administrativo Negativo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa.

ARTICULO SEGUNDO: DAR por agotada la vía administrativa, en aplicación a lo dispuesto en el Artículo 218° de la Ley del Procedimiento Administrativo General N° 27444 y sus modificatorias.

ARTICULO TERCERO: DISPÓNGASE el archivamiento del expediente administrativo en la Secretaría General del Gobierno Regional Junín.

ARTÍCULO CUARTO: NOTIFICAR copia de la presente resolución a la interesada, a la Secretaría General del Gobierno Regional Junín y demás órganos competentes del Gobierno Regional Junín.

REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE.

GOBIERNO REGIONAL JUNÍN

Ing. Ulises Panéz Beraún
GERENTE GENERAL

GOBIERNO REGIONAL JUNÍN
Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento fines pertinentes

HYO. 06 NOV 2014

Abog. Rodrigo Luya Pérez
SECRETARIO GENERAL(e)