



Resolución Rectoral N° 0296-2022-UNAP  
Iquitos, 13 de abril de 2022

VISTO:

El Informe N° 091-2022-OAJ-UNAP, emitido por el jefe de Oficina de Asesoría Jurídica, respecto a la solicitud de cambio o modificación de régimen laboral, nivelación salarial, pago de diferencias remunerativas y otros conceptos formulados por doña **Martha Gladis Tello Pinedo de Pérez**, Trabajadora de Servicio con contrato - CAS de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP);

CONSIDERANDO:

I. Antecedentes:

- 1.1. Mediante escrito del 9 de febrero de 2022, la administrada Martha Gladis Tello Pineda de Pérez solicita a la universidad considerar nulos e insubsistentes los contratos de locación de servicios no personales (SNP) comprendidos entre el 22 de abril de 1999 y el 31 de diciembre de 2008, por ser irregulares, fraudulentos y perjudiciales a su situación laboral.
- 1.2. Asimismo, solicita considerar inválidos e ilegales los contratos administrativos de servicios - GAS y las adendas ampliatorias, comprendidas entre el 9 de enero de 2009 hasta la actualidad, y como consecuencia de ello:

*Se le reconozca su tiempo de servicio laborado en el periodo entre el 22 de abril de 1999 y el 31 de diciembre de 2008, donde se desempeñó sujeta a la modalidad de contratos de locación de servicios no personales (SNP), para efectos pensionarios, otros derechos y beneficios establecidos en materia de trabajo, debiendo modificar sus datos en el Área Esca/afanaría de la Oficina Central de Administración de Recursos Humanos.*

*Se establezca el cambio de su status laboral de su condición de trabajadora contratada permanente, conforme lo establece el Decreto Legislativo N.º 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, así como de la Ley N.º 24041.*

*Habilite la UNAP su nivel remunerativo en el grupo salarial de Servidora Auxiliar A (SAA), correspondiente al personal de limpieza, desde el 22 de abril de 1999, hasta la actualidad.*

*Se disponga su incorporación inmediata a la planilla de remuneraciones del personal contratado permanente de la UNAP, sujeta al Decreto Legislativo N.º 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.*

*Proceda la UNAP con abonarle las diferencias remunerativas existentes desde su fecha inicial de ingreso producido el 22 de abril de 1999 a la fecha actual, tomando en cuenta el Cuadro de Escalas Remunerativas de la UNAP, además de la Bonificación Extraordinaria Transitoria y el Incentivo Laboral - CAFAE, para su nivel remunerativo de servidora Auxiliar C, por el monto de Trescientos Treinta y Dos Mil Ochocientos Ochenta y Dos Soles y 981100 (S/ 332,882.98) que corresponden a los conceptos de:*

*Diferencias Remunerativas entre los montos establecidos en los Contratos de Locación de Servicios No Personales y la Tabla de la Escala Remunerativa vigente en la UNAP, por la suma de Ciento Setenta Mil Doscientos y 121100 soles (S/ 172,207.12).*

*Diferencias Remunerativas entre los montos establecidos en los Contratos Administrativos de Servicios - CAS y la Tabla de Escala Remunerativa vigente en la UNAP, por la suma de Ciento Sesenta Mil Seiscientos Setenta y Cinco y 861100 soles (S/ 165,675.86).*

*Los intereses legales generados desde el 22 de abril de 1999, hasta la fecha de cancelación definitiva de las diferencias remunerativas adeudadas.*

- 1.3. Ante la solicitud de la administrada, es necesario realizar un análisis previo sobre las modalidades contractuales a las que hace referencia a efectos de verificar si su pedido tiene asidero legal.



## Resolución Rectoral N° 0296-2022-UNAP

**II. Sobre los Contratos de Locación de Servicios No Personales****III.**

- 2.1. El artículo 1764º del Código Civil, establece que por locación el locador se obliga, sin estar subordinado al comitente prestarle sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución.
- 2.2. A modo de ilustración sobre los orígenes de la denominación "Servicios No Personales", la Directiva Nacional N° 02-83-EFC/76.01, aprobada por la Resolución Directoral N° 116-83-EFC/76.01, del 22 de diciembre de 1983, Anexo N° 4 denominado "Clasificador por Objeto del Gasto", distingue entre los servicios personales y servicios no personales, entendiéndose por los primeros los que son prestados directamente por personas naturales en relación de dependencia, mientras que los servicios no personales, son aquéllos prestados por personas naturales sin relación laboral directa y por personas jurídicas.
- 2.3. En el numeral 2.4. del Informe Técnico N° 1691-2019-SERVIR-/GPGSC, de fecha 29 de octubre de 2019, precisa que "por personal" se entiende a aquellas personas que mantienen vínculo laboral con "(...) entidades", esto es, aquellos que tienen la condición de trabajadores o servidores. Para tal efecto, deben tener una relación a través de alguno de los regímenes regulados por los Decretos Legislativos N° 276, 728 o 1057.
- 2.4. Asimismo, en el numeral 2.5 del referido informe, precisa que aquellas personas vinculadas mediante contrato de locación de servicios no tienen la condición de trabajadores o servidores de la entidad, pues su contrato es de naturaleza civil mas no laboral.
- 2.5. En consecuencia, queda claro que un contrato de locación de servicios no personales es considerado, en términos prácticos, 1:1 contrato civil, la misma que no genera un vínculo laboral entre los intervenientes del contrato.

**IV. Sobre los Contratos Administrativos de Servicios**

- 3.1. Mediante la dación del Decreto Legislativo N.º 10571, régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS), se estableció en su artículo 1 que dicho dispositivo legal tiene por objeto garantizar los principios, méritos y capacidad, igualdad de oportunidades y profesionalismo de la administración pública, teniendo como ámbito de aplicación a toda entidad pública sujeta al Decreto Legislativo N.º 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (Artículo 2).
- 3.2. Es así que, de acuerdo a la exposición de motivos del mencionado Decreto Legislativo N° 1057, el régimen de esta norma consolida en una sola figura denominada «contrato administrativo de servicios», las diversas modalidades de contratación en las que existe una prestación de servicios por personas naturales, pero no contempladas por la Ley de Bases de la Carrera Administrativa ni en la Ley de Productividad y Competitividad Laboral. Este régimen debe incluir a toda entidad pública, sea que esté sujeta al régimen laboral público o privado, con excepción de las empresas del Estado.
- 3.3. De manera muy general, mediante Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, publicada el 8 de marzo de 2021, esta tuvo como objeto (artículo 1), incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores que desarrollan labores permanentes en las diversas entidades del Estado, contratados bajo el Decreto Legislativo 1057 (...); asimismo, en las entidades públicas, cuyo régimen laboral es exclusivamente el del Decreto Legislativo N.º 276 (...) la citada incorporación se hace respecto a este régimen.
- 3.4. No obstante, mediante STC Expediente N° 00013-2021-PlfÍC, El Tribunal Constitucional declaró parcialmente inconstitucional la Ley N° 31131 (artículos 1, 2, 3, 4 segundo párrafo y 5), así como la primera y segunda disposiciones complementarias finales de la citada Ley, la cual eliminaba el Contrato Administrativo de Servicios (CAS) en el Estado, conforme a los mencionado en el párrafo anterior.

**V. Sobre la desnaturalización de los contratos SNP y CAS**

- 4.1. La desnaturalización de contrato de trabajo puede entenderse en dos sentidos: 1) Como el inicio de una contratación que en los documentos (contrato) se describe uno de naturaleza civil pero que en la realidad



## Resolución Rectoral N° 0296-2022-UNAP

tiene todas las características de un contrato de trabajo (Prestación Personal, Subordinación, Remuneración), y; 2) Como un contrato civil válido pero que en el trayecto se desnaturaliza porque las labores que desempeña el trabajador pasan a ser de carácter permanente, es decir, un contrato de trabajo.

- 4.2. Respecto del principio de primacía de la realidad, el Tribunal Constitucional mediante Sentencia recaída en el Expediente N° 03710-2005-PA/TC, de fecha 31 de enero de 2006, ha establecido en su Fundamento 4. que es un elemento implícito en nuestro ordenamiento jurídico y, concretamente, impuesto por la propia naturaleza tuitiva de nuestra Constitución; asimismo, hizo referencia, además, al Fundamento 3 de la STC N° 1944-2002-AA/TC, que establece que: "(...) 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 sucede en el terreno de los hechos".
- 4.3. En ese sentido, se concluye que, cuando se advierte que las labores que realiza una persona revisten la característica de permanente y se presentan los elementos de un contrato de trabajo, de acuerdo al principio de primacía de la realidad, se debe dar preferencia a lo que sucede en los hechos, toda vez que esta ha sido encubierta, no importando la denominación que la contratación haya tenido.
- 4.4. Es importante mencionar que, la Ley N° 24041 publicada el 28 de diciembre de 1984, a la que hace referencia la administrada, establece en su artículo 1º 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 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 15 de la misma ley».
- 4.5. Asimismo, en su artículo 2º establece que: «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».
- 4.6. Por su parte, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 1815-2004-AA, manifestó que: «En reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha señalado que para ser aplicable el beneficio de la Ley N° 24041, necesariamente debe constatarse el cumplimiento de dos requisitos: a) Haber realizado labores de naturaleza permanente; y, b) Tener más de un año ininterrumpido de labores anteriores a la fecha del supuesto cese» (El énfasis es nuestro).

#### VI. Análisis del caso concreto

- 5.1. La recurrente solicita el cambio de régimen laboral, nivelación salarial, pago de diferencias remunerativas y otros, argumentando que ha laborado para la UNAP durante el período comprendido entre el 22 de abril de 1999 y el 31 de diciembre de 2008, en la modalidad de Contratos de Locación de Servicios No Personales - SNP, y desde el 09 de enero hasta la actualidad mediante Contratos Administrativos de Servicios; no obstante, argumenta que estas se desnaturalizaron porque las labores que realizó y realiza son de carácter permanente, por lo que solicita acceder a su pedido por aplicación del principio de primacía de la realidad, debiendo considerarla como trabajadora bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 276.
- 5.2. Para sustentar su pedido, la señora Martha Gladis Tello Pinedo de Pérez, adjuntó a su escrito el anexo 1-D, esto es, la Constancia Escalafonaria, en el que se hace constar, entre otros, que la servidora tiene como tiempo laborado SNP Nueve (09) años, Cinco (05) meses y Ocho (08) días, y bajo contrato CAS Trece (13) años, Siete (07) meses y Catorce (14) días.
- 5.3. Sin embargo, previo a verificar si efectivamente los contratos de trabajo de la servidora se han desnaturalizado, se advierte que la Ley N° 24041 a que hace mención la solicitante con la finalidad de fundamentar que se encuentra dentro de los alcances del Decreto Legislativo N° 276, no es aplicable al presente caso, toda vez el artículo 1º de la citada Ley, no tiene como objetivo incorporar a un servidor contratado a la carrera administrativa, sino únicamente protegerlo contra el despido arbitrario, supuesto que es diferente en el presente caso, toda vez que la solicitante mantiene un vínculo laboral con la UNAP mediante Contratos Administrativos de Servicios - CAS, incluso lo reconoce en el fundamento séptimo de su escrito solicitud.



### Resolución Rectoral N° 0296-2022-UNAP

- 5.4. Conforme a lo resuelto por el Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 1815-2004-AA, los requisitos para ser beneficiado por el artículo 1º de la Ley N° 24041, son: 1) haber realizado labores de naturaleza permanente, y; 2) debe tener más de un año ininterrumpido de labores anteriores a la fecha del supuesto cese; en ese sentido, se advierte que ambos requisitos son copulativos, es decir, se deben efectuar indefectiblemente para obtener la protección de la citada ley, y siendo que la solicitante sigue laborando bajo contratos CAS con la UNAP, no se encuentra dentro del supuesto de protección de la mencionada ley.
- 5.5. En cuanto a los Contratos Administrativos de Servicios que ha suscrito la solicitante con la UNAP, estos son válidos en la medida que es una modalidad de contratación entre las entidades públicas con personas naturales, vinculación que se rige por normas del derecho público y confiere a las partes los beneficios y las obligaciones que establece el Decreto Legislativo N° 1057 y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM. En otras palabras, los Contratos CAS, con contrataciones válidas, más aún, busca mejorar la situación laboral en la que se encontraba la solicitante, esto es, cuando se encontraba como locadora de servicios no personales.
- 5.6. Por otro lado, sus pretensiones monetarias no son factibles de atenderse, toda vez que el artículo 6º de la Ley N° 31365 - Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2022, prohíbe a todas las entidades el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole.
- 5.7. Finalmente, resaltar que, la señora Martha Gladis Tello Pineda de Pérez pretende exigir a la UNAP el pago de Trescientos Treinta y Dos Mil Ochocientos Ochenta y Dos Soles y 98/100 (S/ 332,882.98), por presuntos derechos, derivados de la negada e improbada desnaturalización de sus contratos, desconociendo que, la Universidad como órgano constitucional autónomo está prohibido de aprobar, crear o generar un gasto que no encuentre con el principio de equilibrio presupuestal consagrado en el artículo 79 de la Constitución Política del Estado.
- 5.8. En efecto, el citado principio de orden constitucional tiene como objetivo especial la imperiosa necesidad de mantener el equilibrio del presupuesto público de la Entidad. Dicha posición está regulada también en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, norma que preceptúa todos los principios de rigen Sistema Nacional de Presupuesto Público, entre ellos, el de equilibrio presupuestal.
- 5.9. La solicitud de la administrada desconoce que los derechos económicos, sociales, culturales o de idéntica naturaleza requieren de capacidad presupuesta, razón por la cual, su contratación estuvo ceñida a necesidades específicas, para lo cual, la UNAP había presupuestado montos que permitan cubrir dichas obligaciones, de este modo, ejecutar una política de maximizar el uso de los recursos públicos y su adecuada ejecución.
- 5.10. Esta medida se orienta a evitar el déficit fiscal, pues, una actuación distinta provocaría un proceso perturbador en la marcha o funcionamiento económico de la Universidad, incluso el Tribunal Constitucional hizo relación al control del gasto público como una actuación legítima de marcada trascendencia social, obligando a los órganos responsables de ejecutar el gasto público actuar con responsabilidad en el ejercicio de nuestras funciones; por lo que, no es posible jurídica y presupuestalmente procedente el pedido de la solicitante.

## VII. Conclusiones

- 6.1. Los Contratos de Locación de Servicios No Personales son aquéllos prestados por personas naturales sin relación laboral directa y por personas jurídicas; concretamente, se trata de un contrato civil.
- 6.2. El Decreto Legislativo N° 1057, régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS) consolida las diversas modalidades de contratación en las que existe una prestación de servicios por personas naturales, la misma que fue declarada constitucional.
- 6.3. Existe desnaturalización de los contratos de locación de servicios no personales cuando las labores que realiza el agente son de carácter permanente y sea posible advertir los elementos de un contrato de trabajo (Prestación Personal de Servicios, Subordinación y Remuneración).



## Resolución Rectoral N° 0296-2022-UNAP

- 6.4. El artículo 1º de la Ley N° 24041, al no tener como objetivo incorporar a un servidor contratado a la carrera administrativa, sino que únicamente lo protege contra el despido arbitrario, no le es aplicable a la situación jurídica de la solicitante toda vez que mantiene un vínculo laboral con la UNAP mediante Contratos Administrativos de Servicios - CAS.
- 6.5. Finalmente, el artículo 6º de la Ley N° 31365 - Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2022, prohíbe a todas las entidades el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, de modo que resulta improcedente el pedido de la solicitante.

Estando al Informe N° 091-2022-OAJ-UNAP, de fecha 13 de abril de 2022, emitido por el jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica de la UNAP, y;

Que, en uso de las atribuciones que confieren la Ley N° 30220 y el Estatuto de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana, aprobado con Resolución de Asamblea Universitaria N° 003-2021-AU-UNAP y su modificatoria aprobado con Resolución de Asamblea Universitaria N° 004-2021-AU-UNAP;

**SE RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.- DECLARAR IMPROCEDENTE** la solicitud de cambio o modificación de régimen laboral, nivelación salarial, pago de diferencias remunerativas y otros conceptos formulados por doña **Martha Gladis Tello Pinedo de Pérez**, Trabajadora de Servicio con contrato - CAS, de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP), en mérito a los considerandos expuestos en la presente resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO.- NOTIFICAR** la presente resolución a la trabajadora de servicios citada en el artículo primero.

Regístrese, comuníquese y archívese.



