



**GRACIELA GONZALEZ  
DOMINGUEZ**<sup>2</sup>

Procuradora Pública de la  
Municipalidad Distrital de  
Pimentel y encargada del  
Gobierno Regional de  
Lambayeque

## **Experiencias en el ejercicio de la defensa, bajo la Ley N.º 24041 en los contratos de locación de servicios y contratos administrativos de servicios (CAS) en los gobiernos locales<sup>1</sup>**

La materia laboral representa una de las mayores cargas procesales para las procuradurías municipales, ya que con frecuencia se enfrentan a demandas contenciosas administrativas relacionadas con la presunta desnaturalización de contratos. La Municipalidad Distrital de Pimentel no es ajena a esta situación, pues ha enfrentado una serie de demandas que alegan la desnaturalización de contratos de locación de servicios y contratos administrativos de servicios, bajo el argumento de que quienes prestaron estos servicios deberían estar amparados

por la Ley N.º 24041 y el régimen laboral establecido en el Decreto Legislativo N.º 276.

De hecho, tras el inicio de la reestructuración del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado mediante el Decreto Legislativo N.º 1326, surgieron múltiples demandas que argumentaban la desnaturalización de contratos suscritos entre enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2018. Estos contratos estaban bajo la modalidad de locaciones de servicios, con una duración de 3 a 11 meses, así como bajo contratos administrativos de servicios (CAS). En estas demandas se afirmaba que la entidad municipal había realizado un despido arbitrario.

A modo de ejemplo, un proveedor de servicios que colaboró en la realización de inventario para la transferencia de gestión, interpuso una demanda contra la entidad municipal por la presunta desnaturalización del contrato, solicitando la protección de la Ley N.º 24041. Sin embargo, al examinar la demanda, se observó que las pruebas presentadas no se ajustaban a lo estipulado en el artículo 1 de dicha ley<sup>3</sup>, especialmente

<sup>1</sup> El presente artículo es redactado en base a la experiencia adquirida en la defensa legal de la Municipalidad Distrital de Pimentel, en calidad de procuradora pública municipal.

<sup>2</sup> Abogada por la Universidad Particular Señor de Sipán, cuenta con una maestría en Derecho Civil y Procesal Civil por la misma casa de estudios y estudios de maestría en Ciencias Penales por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo. Actualmente cursa estudios en doctorado en Gestión Pública y Gobernabilidad en la Universidad César Vallejo. Acreditada como conciliadora extrajudicial y árbitro; con estudios de especialización en Administración de Recursos Humanos, diplomados con especialización en arbitraje, EBA, legislación laboral, Derecho Administrativo, corrupción de funcionarios, gestión de políticas públicas. Actualmente se desempeña como procuradora pública de la Municipalidad Distrital de Pimentel y encargada del Gobierno Regional de Lambayeque. Correo: ggonzalez@municipimentel.gob.pe

<sup>3</sup> 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.º 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 15 de la misma ley.

en lo referente a la ejecución de tareas de carácter permanente. A pesar de ello, los tribunales de primera instancia resolvieron a favor de los demandantes.

### 1. Sobre la exclusión de la carrera administrativa

Sobre el vínculo “laboral” producto de la relación entre el prestador de servicios y la entidad, es importante considerar que la Ley N.º 24041 regula la situación de servidores públicos contratados para realizar tareas de carácter permanente con más de un año ininterrumpido de labores, quienes no pueden ser cesados ni destituidos sino por causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo N.º 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él. No obstante, en los procesos judiciales no siempre se logra demostrar con documentación veraz que los locadores de servicios fueron contratados para desempeñar funciones de forma permanente.

Cabe precisar que el artículo 2 inciso 3 de la Ley N.º 24041 dispone que no están comprendidos en dichos beneficios los servidores contratados para el desarrollo de labores eventuales o accidentales de corta duración. De esta manera, se deduce que la situación del locador que colaboró en la realización de inventario para la transferencia de gestión no se ajusta al derecho invocado, ya que no corresponde al caso en cuestión. Lo que buscaba era beneficiarse de manera inapropiada de una ley destinada a los servidores públicos, infringiendo así el artículo 40 de la Constitución Política del Perú.

En esa misma línea, la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, aplicable a todas las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, establece en su artículo 67 que “La incorporación al grupo de servidores civiles de carrera se efectúa mediante concurso público de méritos”. Asimismo, el Decreto Legislativo N.º 276 señala que es un requisito indispensable para el ingreso a la carrera administrativa el presentarse y ser admitido en un concurso público (artículo 12, inciso D). Sin embargo, este aspecto fundamental no se evidencia en los medios probatorios de las demandas por desnaturalización de contrato de locación de servicios. En este punto, es importante mencionar que este criterio es esencial e idóneo para la defensa del Estado.

Cabe destacar que, en base en la experiencia acumulada en la Procuraduría Municipal de Pimentel y la participación en diversos procesos judiciales laborales como procuradora pública, varios de estos han sido declarados improcedentes o infundados en su totalidad, y actualmente están archivados de forma definitiva. A pesar de ello, no todos los juzgados de primera instancia adoptan el mismo enfoque jurídico-analítico para resolver los casos, ya que, a pesar de los medios probatorios o criterios jurisprudenciales disponibles sobre la diferenciación de los regímenes laborales aplicables en el Perú, las decisiones no siempre se ajustan a la ley.

Es importante mencionar que, en algunos de los procesos judiciales en los que he participado, ciertos juzgados de primera instancia en materia de contencioso administrativo laboral han fallado a favor de los demandantes en todos los aspectos,

ordenando a la entidad reconocerles los beneficios del Decreto Legislativo N.º 276, en virtud del artículo 1 de la Ley N.º 24041, y disponiendo su reincorporación en sus puestos de trabajo antes de su cese. De hecho, uno de los órganos jurisdiccionales obligó al Estado a reintegrar a un trabajador bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 1057 (CAS).

El juez, sin embargo, no consideró lo establecido por el Decreto Supremo N.º 005-90-PCM, Reglamento de la Carrera Administrativa, específicamente en los siguientes artículos:

- i) Artículo 2: inclusión y exclusión, que determina que la carrera administrativa abarca a los servidores públicos que desempeñan funciones de manera permanente y estable.
- ii) Artículo 21: postulación expresa, el cual establece que no basta con cumplir los requisitos para ser considerado servidor público, sino que se debe postular expresamente para ingresar en la categoría.
- iii) Artículo 28: concurso obligatorio, que indica que el ingreso a la administración pública como servidor de carrera o contratado para funciones permanentes se realiza mediante concurso de manera obligatoria.
- iv) Artículo 32: incorporación por nombramiento o contrato, que establece que el ganador del concurso de ingreso es incorporado a la administración pública mediante resolución de nombramiento o contrato, especificando el puesto de trabajo correspondiente.
- v) Artículo 38: contratación de personal, que indica que este tipo de contratación no requiere necesariamente concurso y finaliza al término del mismo, sin generar derechos para la carrera administrativa.
- vi) Artículo 40: incorporación a la carrera administrativa, el cual establece que un servidor contratado para funciones permanentes puede ser incorporado mediante nombramiento al primer nivel del grupo ocupacional para el cual concursó, siempre que exista una plaza vacante y cuente con una evaluación favorable de su desempeño laboral. Situaciones que no están presentes en un contrato de locación de servicios.

Este instrumento normativo es fundamental, ya que los juzgados contenciosos administrativos carecen de una base legal que permita la reposición y desnaturalización de los contratos vinculados a la entidad debido a necesidades transitorias.

En el caso de las personas con contratos administrativos de servicios (CAS) temporales, establecidos por el Decreto Legislativo N.º 1057, ocurre lo mismo, ya que algunos intentan beneficiarse de un régimen que está destinado únicamente a los servidores, conforme al artículo I del Título Preliminar del Decreto Legislativo N.º 276, debido a una interpretación errónea. Esto se debe a que, si bien los contratos están destinados a la prestación de un servicio, responden a necesidades específicas, especialmente cuando no cumplen con los requisitos exigidos por el Decreto Legislativo N.º 276, y sus remuneraciones mensuales están bajo el régimen CAS.

En relación con este tema, el Tribunal Constitucional ha establecido a través de las sentencias contenidas en los Expedientes 00002-2010-PI/TC y 03818-2009-PA/TC, así como en resolución del expediente mencionado, que el régimen de protección sustantiva y reparadora contra el despido arbitrario previsto en el régimen laboral especial del contrato administrativo de servicios es compatible con el artículo 27 de la Constitución Política del Perú. De esto se deduce que el régimen CAS no está sujeto al ámbito de la carrera pública (Decreto Legislativo N.º 276) ni al régimen de la actividad privada (Decreto Legislativo N.º 728), sino que se rige específicamente por el Decreto Legislativo N.º 1057, su reglamento y la Ley N.º 29849.

Asimismo, un juzgado en materia contencioso administrativa resolvió en sentencia de primera instancia declarar la desnaturalización de contratos CAS por condición de trabajador a plazo indeterminado bajo el régimen laboral privado (Decreto Legislativo N.º 728), ordenando la reposición del demandante, pese a que sus funciones fueron netamente administrativas. En este fallo se confundieron los regímenes laborales de las instituciones públicas del Poder Judicial y ESSALUD, dado que el juez recalcó en su sentencia que dichas medidas pueden aplicarse también al personal CAS de esta municipalidad edil (Poder Judicial, 2019).

Sin embargo, lo expresado por el juez es totalmente errado, ya que el Poder Judicial tiene su propia normativa bajo el Decreto Supremo N.º 017-93-JUS. Lo mismo ocurre en el caso de los gobiernos locales, sujetos a la Ley N.º 27972, donde se señala claramente que los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la Administración pública, conforme a ley y se detalla que los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son los únicos servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndose los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen.

En ese sentido, se concluye que el régimen laboral aplicable para las personas que desempeñan funciones administrativas corresponde al establecido en el Decreto Legislativo N.º 276, amparado por la Ley N.º 24041, y no al Decreto Legislativo N.º 728, el cual está únicamente destinado al personal que realiza labores de esfuerzo físico, como los obreros municipales encargados de tareas de limpieza pública, cuidado de áreas verdes, obras y mantenimiento, y seguridad ciudadana. Por lo tanto, dicho régimen no es aplicable a aquellos que realizan labores de oficina en áreas administrativas. Esto demuestra una interpretación errónea de la normativa vigente.

En consecuencia, como se evidencia en el caso mencionado líneas arriba, la sentencia emitida carece de sustento jurídico y probatorio. El juez ha aplicado la misma lógica empleada para los trabajadores del poder judicial a una entidad municipal, pese a que se tratan de entidades públicas distintas. Por tal motivo, la segunda instancia revocó la sentencia y la declaró improcedente. A la fecha, el demandante ha interpuesto un recurso de casación, el cual aún está pendiente de resolver.

Asimismo, se tomó conocimiento de otro proceso contencioso administrativo laboral en el cual se dispuso la reposición bajo el Decreto Legislativo N.º 1057, ignorando y transgrediendo lo establecido por dicho decreto y su reglamento, así como por la Ley N.º 29849. El juzgado de primera instancia ordenó la reposición del demandante, a pesar de que su servicio había concluido debido a que su contrato estaba presupuestado únicamente para el 2019. Esto implicaba que, al tratarse de un año distinto, el demandante ya no estaba sujeto al presupuesto fiscal del 2019, lo que a su vez significaba que la municipalidad ya no podía contar con sus servicios, pues ya no existía un vínculo laboral ni continuidad de permanencia.

En esa línea, el ingreso a una entidad pública mediante la desnaturalización de un contrato CAS no es viable, ya que es necesario haber participado previamente en un concurso público de méritos, para una plaza presupuestada y vacante de duración indeterminada, no siendo viable la reposición a menos que se demuestre haber ingresado a una vacante presupuestada

de naturaleza permanente. Sumado a ello, el Tribunal Constitucional, a través del Expediente N.º 03818-2009-PA/TC, del 12 de octubre del 2010, ha señalado que “los derechos y beneficios reconocidos al contrato administrativo de servicios como régimen laboral especial, no infringen el principio derecho de igualdad con relación al tratamiento que brindan el régimen laboral público y el privado” . En tal sentido, se concluye que, a la fecha de su cese, el demandante tenía una relación laboral regida por el Decreto Legislativo 1057-CAS, distintas de los regímenes previstos por el Decreto Legislativo N.º 276 y del Decreto Legislativo N.º 728.

## **2. Sobre el ejercicio de la defensa del Estado**

Como operadora de defensa jurídica del Estado, he podido experimentar que la entidad municipal, a menudo, no brinda el respaldo documental necesario para ejercer esta labor de manera efectiva. Este déficit se debe, en gran medida, a la falta de atención que se le ha dado a la preservación de documentos esenciales durante los cambios de gestión. A lo largo de estos años de experiencia en la defensa estatal, he observado que los registros, que antes eran físicos, como los apuntes de cuaderno que contenían los legajos del personal bajo los regímenes de los Decretos Legislativo N.º 728, 276 y 1057, se encontraban desprotegidos y sujetos a pérdida. Si bien se implementó un aplicativo informático en octubre de 2023 para almacenar documentos de manera virtual, la información de los años anteriores se encuentra incompleta o perdida.

En resumen, estas experiencias ilustran la importancia de la diligencia en la gestión documental para garantizar la eficacia de la defensa del Estado.

## **3. Conclusión**

La falta de comprensión adecuada de la normativa laboral estatal, así como la carencia de respaldo documental efectivo por parte de las entidades municipales, han generado situaciones donde las decisiones judiciales no siempre se ajustan a lo establecido en los regímenes laborales del Estado. Esto es especialmente problemático considerando que, para establecer un vínculo laboral con una entidad pública, es requisito haber participado en un concurso público de méritos, que la plaza a la que se postula esté presupuestada y sea de duración indeterminada.

**Bibliografía:**Jurisprudencia

Poder Judicial (2019). *Expediente Judicial N° 771-2019-0-JR-LA – Resolución N° 04 de fecha 01.08.2019*. Lambayeque: 22 de agosto del 2019.

Poder Judicial (2021). *Expediente Judicial N° 847-2019-0-JR-LA – Resolución N° 11 de fecha 28.04.2021*. Lambayeque: abril del 2021.

Poder Judicial (2019). *Expediente Judicial N° 3021-2019-0-JR-LA*. Lambayeque.

Poder Judicial (2019). *Sentencia del Expediente Judicial N° 720-2019-0-JR-LA*. Lambayeque.

Tribunal Constitucional (12 de octubre de 2010). *Sentencia de Expedientes N° 03818-2009-PA/TC*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/03818-2009-AA.pdf>

Normativa

Decreto Legislativo N.º 276, *Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público*.

Decreto Legislativo N.º 728, *Ley de Fomento del Empleo*.

Decreto Legislativo N.º 1057, *Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios*.

Decreto Legislativo N.º 1326, *Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado*.

Decreto Supremo N.º 005-90-PCM, *Reglamento de la Carrera Administrativa*.

Ley N.º 24041, *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*.

Ley N.º 27972, *Ley Orgánica de Municipalidades*.

Ley N.º 29849, *Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales*.

Ley N.º 30057, *Ley del Servicio Civil*.