

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN N° 11354-2013
LAMBAYEQUE**

“El demandante tiene una relación de naturaleza laboral con el Gobierno Regional de Lambayeque, por lo que le corresponde, se le reconozca ser incluido en planillas única de pagos, en aplicación de lo que establece el numeral 3) del acápite de Normas Generales de la Directiva N° 002-87-INAP/DNP aprobada por Resolución Jefatural N° 252-87-INAP-DNP.”

Lima, diez de marzo de dos mil quince.-

**LA PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA
DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA.-**

VISTA; la causa número once mil trescientos cincuenta y cuatro guión dos mil trece; en Audiencia Pública llevada a cabo en la fecha; y, producida la votación con arreglo a Ley, emite la siguiente sentencia:

MATERIA DEL RECURSO:

Se trata del recurso de casación interpuesto por el demandante, **José Clímaco Carrasco Monja**, mediante escrito de fecha 07 de junio de 2013, obrante de fojas 198 a 203, contra la Sentencia de Vista de fecha 08 de abril de 2013, obrante de fojas 184 a 188, que confirma la sentencia de primera instancia de fecha 11 de julio de 2011, obrante fojas 151 a 155, que declara infundada la demanda, en el proceso seguido contra el Gobierno Regional de Lambayeque, sobre Impugnación de Resolución Administrativa.-----

CAUSAL DEL RECURSO:

Mediante resolución de fecha 17 de marzo de 2014, obrante de fojas 22 a 25 del cuaderno de casación, esta Sala Suprema ha declarado procedente en forma extraordinaria el recurso por la causal de **infracción normativa del artículo 1° de**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA

CASACIÓN N° 11354-2013
LAMBAYEQUE

la Ley N° 24041 e infracción normativa de la Resolución Jefatural N° 252-87-INAP/DNP, que aprobó la Directiva N° 002-87-INAP/DNP.-----

CONSIDERANDO:

Primero.- Que, el recurso de casación tiene por fines la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia, conforme se señala en el texto del artículo 384° del Código Procesal Civil, vigente a la fecha de la interposición del recurso.-----

Segundo.- Que, la infracción normativa puede ser conceptualizada como la afectación de las normas jurídicas en las que incurre la Sala Superior al emitir una resolución, originando con ello que la parte que se considere afectada por la misma pueda interponer el respectivo recurso de casación.-----

ANTECEDENTES.-

Tercero.- Que, conforme se advierte del escrito de demanda de fojas 81 a 89, el demandante José Clímaco Carrasco Monja emplaza al Gobierno Regional de Lambayeque solicitando se ordene a la demandada cumpla con lo dispuesto en la Resolución Jefatural N° 252-87-INAP/DNP y se incorpore al recurrente a la planilla única de pagos de trabajadores del Gobierno Regional de Lambayeque y se le expidan boletas de pago.-----

Cuarto.- Que, en el caso de autos, la sentencia de vista confirma la sentencia de primera instancia que declara infundada la demanda, tras considerar que de acuerdo a las instrumentales obrantes de fojas 02 a 11, el demandante suscribió contratos administrativos de servicios por sustitución, generándose una vinculación de dicha naturaleza a partir del 01 de enero de 2009 hasta la fecha, por lo que las resoluciones administrativas que deniegan el pedido del actor de ser incorporado en la planilla única de pagos y la consiguiente entrega de boletas de pago, han sido emitidas de acuerdo a ley, además alega que según sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 0318-2009-PA/TC, en criterio aplicable al

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA

CASACIÓN Nº 11354-2013
LAMBAYEQUE

presente caso mutatis mutandis, e innecesario e irrelevante dilucidar si con anterioridad a la suscripción de Contratos Administrativos de Servicios – (CAS) el demandante había prestado servicios de contenido laboral encubiertos mediante contratos civiles.-----

DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA.-

Respecto a la causal de infracción normativa del artículo 1º de la Ley Nº 24041


Quinto.- Que, en atención a una de las causales por la cual fue admitido el recurso de casación interpuesto, se aprecia que una de las controversias en el presente caso gira alrededor de determinar si resulta aplicable al actor la protección prevista en el artículo 1º de la Ley Nº 24041, norma que establece lo siguiente: “*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 Nº 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 15º de la misma ley.*” (sic)-----

Sexto.- Que, en cuanto al artículo 1º de la Ley Nº 24041, se tiene que para efectos de su aplicación, básicamente se requieren dos requisitos: **i)** Que la parte trabajadora haya realizado labores de naturaleza permanente, y **ii)** Que dichas labores se hayan desarrollado o efectuado por más de un año ininterrumpido. Siendo que, conforme se tiene del contenido de la norma, esta no tiene como objetivo incorporar a los servidores públicos a la carrera administrativa, pues dicha calidad solo se obtiene previo cumplimiento de los requisitos establecidos por ley y mediante concurso público.-----


Sétimo.- Que, de autos se aprecia que, el demandante ingresó a laborar en el Gobierno Regional de Lambayeque como Chofer de Servicio de Equipo Mecánico, mediante contrato por servicios de terceros, desde mayo del 2004 hasta octubre de

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**




**CASACIÓN N° 11354-2013
LAMBAYEQUE**



2008, conforme se aprecia del Certificado de Trabajo emitido por el Jefe de la Oficina de Administración de la Sede del Gobierno Regional de Lambayeque obrante a fojas 12, que asimismo se aprecia del Informe N° 12-2008-JCCM obrante a fojas 26 y del Informe N° 11-2008-JCCM obrante a fojas 27, mediante los cuales el demandante dirigía los mismos al Jefe de la Oficina de Equipo Mecánico a fin de informarle sobre las labores realizadas tanto para el mes de noviembre y diciembre del año 2008. Para seguidamente suscribir Contratos Administrativos de Servicios desde enero del año 2009 hasta la fecha de interposición de la demanda conforme se aprecia de los contratos suscritos obrantes de fojas 2 a 11.-----



Octavo.- Que, por cuanto respecto al caso de autos; es preciso señalar que el Contrato Administrativo de Servicios surge en el marco de un proceso de ordenación de las relaciones laborales en las que el Estado es parte, por lo que fue diseñado para permitir un acercamiento legal a estándares internacionales mínimos de respeto a los derechos laborales de los trabajadores, particularmente de aquellos que tenían una relación laboral encubierta por un contrato civil, a manera de régimen laboral transitorio, términos en los que su constitucionalidad fue reconocida. En atención a esa finalidad, es que corresponde analizar en cada caso, si el Contrato Administrativo de Servicios ha sido usado de manera adecuada, ya que las principales causas de conflicto, referidas a este, se relacionan con un uso indebido de dicha figura contractual, puesto que la constitucionalidad del régimen no implica que se deje de analizar si la relación que subyace previa a la suscripción de esos contratos, o de las relaciones laborales que se mantengan con posterioridad a la vigencia de estos contratos.-----



Noveno.- Que, el declarar la invalidez de un Contrato Administrativo de Servicios no implica desconocer la constitucionalidad de esta institución, sino que significa que previo a dicho contrato existió una relación laboral que no puede ser desconocida por la celebración de un Contrato Administrativo de Servicios, consecuencia de ello es declarar judicialmente que dicho contrato, como consecuencia de su invalidez, no surte efectos sobre la relación laboral concreta, y

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA

CASACIÓN N° 11354-2013
LAMBAYEQUE

que, en su defecto, debe aplicarse la legislación que regula el Régimen Laboral pertinente para ella. Dicha invalidez debe ser analizada en relación con hechos externos al contrato, como son las relaciones laborales entre las partes, previas a la celebración del Contrato Administrativo de Servicios o la continuidad de las labores efectivas del trabajador una vez vencido el plazo del contrato, ya que tales circunstancias escapan a la regulación de este régimen laboral especial, debiendo determinarse el régimen aplicable de acuerdo a las normas establecidas para cada entidad, al encontrarse los principios de continuidad¹, irrenunciabilidad de derechos y principio protector, en su variante, de condición más beneficiosa, reconocidos en los artículos 23° y 26° de la Constitución Política del Estado.-----

Décimo.- Criterio que coincide con lo acordado en el Tema 02 del II Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral, realizado los días 8 y 9 de mayo del año en curso, en cuanto se ha establecido que corresponde declarar la existencia de invalidez de los Contratos Administrativos de Servicios, en los casos en que los servidores hayan suscrito el régimen laboral del Contrato Administrativo de Servicios, siempre que con anterioridad a éste, hayan acreditado cumplir con los requisitos exigidos para alcanzar la protección contra el despido arbitrario, esto es, haber desempeñado labores de naturaleza permanente por más de un año ininterrumpido, debiéndose por tanto aplicar lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley N° 24041.-----

Undécimo.- Que, los hechos narrados en los considerandos precedentes se configuran circunstancias por las que se verifica el cumplimiento de los requisitos que exige el artículo 1° de la Ley N° 24041, ya que en aplicación del **Principio de Primacía de la Realidad**², se ha establecido entre las partes, una contratación de

¹ En aplicación del principio de *continuidad en la relación laboral*, el contrato de trabajo es un contrato de tracto sucesivo, es decir, que dura en el tiempo; por lo que este principio opera como un límite a la contratación laboral por tiempo determinado, especialmente de aquellos contratos en los que se han utilizado la simulación o el fraude a fin de evadir la contratación laboral por tiempo indeterminado.

² Sentencia del Tribunal Constitucional N° 49-2011-AA, fundamento tercero.- "En relación al principio de primacía de la realidad, que es un elemento implícito en nuestro ordenamiento jurídico y concretamente impuesto por la propia naturaleza tuitiva de nuestra Constitución, se ha precisado, en la Sentencia N° 1944-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA

CASACIÓN N° 11354-2013
LAMBAYEQUE

naturaleza laboral **permanente** desde la fecha de ingreso del ahora demandante con el Gobierno Regional de Lambayeque, que conforme se ha señalado, fueron desempeñadas **por más de un año ininterrumpido**.-----

Duodécimo.- Que, en dicho orden de ideas es válido concluir que la entidad empleadora no puede dar por terminada la relación laboral por lo que el demandante solamente puede ser cesado por las causales previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo N° 276, y con sujeción al procedimiento establecido en él. Por lo que, de lo expuesto en los considerandos precedentes y de lo que obra en autos, se aprecia que el demandante se encuentra bajo el supuesto normativo de la Ley N° 24041.-----

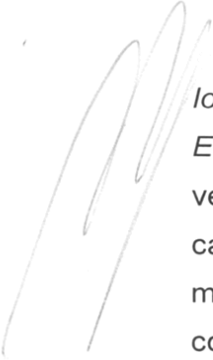
Respecto a la causal de infracción normativa de la Resolución Jefatural N° 252-87-INAP-DNP, que aprobó la Directiva N° 002-87-INAP/DNP.

Décimo Tercero.- Que, la Resolución Jefatural N° 252-87-INAP/DNP, aprobó la Directiva N° 002-87-INAP/DNP, que norma la formulación, ejecución y evaluación de la Planilla Única de Pagos de Remuneraciones y Pensiones de los servidores de la Administración Pública, establece en el acápite 3 del numeral VI denominado "Normas Generales" que la Planilla Única de Pagos debe considerar al personal que labora en calidad de: "3.1. *Funcionarios*. 3.2. *Directivos*. 3.3. *Servidores*. 3.4. *Obreros*. 3.5. *Pensionistas*", estableciendo luego en el acápite 5 del mismo numeral VI que para el personal activo, la Planilla Única se elaborará considerando lo siguiente: "a) *El presupuesto de Gasto aprobado para las Asignaciones Genéricas, Remuneraciones y Transferencias Corrientes*; b) *El Presupuesto Analítico de Personal debidamente aprobado para cada ejercicio presupuestal*; c) *El Calendario de Compromiso aprobado de acuerdo a la programación del gasto*; d) *Las Disposiciones Legales referidas a pago de remuneraciones, descuentos de ley y*



2002-PA/TC, que mediante este principio "(...) 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" (fundamento tercero)".

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**


**CASACIÓN Nº 11354-2013
LAMBAYEQUE**



los autorizados específicamente por resolución o mandato judicial, y e) La Evaluación del Gasto y la Planilla Única de Pagos del mes anterior"; no verificándose de dichos articulados que se haga disquisición alguna respecto al carácter de servidores nombrados, contratados o pertenecientes a alguna modalidad contractual, en razón a que dicha consideración no implica que se le comprenda en la carrera administrativa.-----



Décimo Cuarto.- Que, en dicho sentido esta Sala Suprema, en la Casación Nº 7383-2009-Piura del 29 de marzo de 2012, en el fundamento séptimo ha establecido que el trabajador que realice una labor permanente y cuente con un contrato vigente debe ser registrado en la planilla de remuneraciones, sin que ello implique el reconocimiento de la calidad de servidor público de carrera, en tanto no obtenga una plaza por concurso público, que le otorgue dicho status. Dicho criterio, ha sido repetido también, en las Casaciones Nº 7382-2009-Piura de fecha 24 de noviembre de 2011, Nº 4161-2010-Cusco del 14 de noviembre de 2012 y Nº 10060-2009-Piura del 28 de junio de 2012.-----



Décimo Quinto.- Que, por lo señalado en los considerandos precedentes se verifica que el demandante tiene una relación de naturaleza laboral con el Gobierno Regional de Lambayeque, correspondiéndole por ello, se le reconozca ser incluido en planillas única de pagos, en aplicación de lo que establece el numeral 3) del acápite de Normas Generales de la Directiva Nº 002-87-INAP/DNP aprobada por Resolución Jefatural Nº 252-87-INAP-DNP, que dispone que la planilla única de pagos debe considerar a los siguientes trabajadores: funcionarios, directivos, **servidores** -como el caso del actor-, obreros y pensionistas; y conforme también lo dispone el numeral 5) del citado acápite, que establece las consideraciones de presupuesto y de Cuadro Analítico de Personal que deben tenerse presente en la elaboración de la planilla única de pagos **para el personal activo**, como es el caso del recurrente; por el periodo en que se verificó la existencia de una relación de naturaleza laboral, por la condición de permanente que ostenta, correspondiéndole por ello su inclusión en planilla de pagos, sin que ello signifique que tenga la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA

CASACIÓN N° 11354-2013
LAMBAYEQUE

condición de servidor público de carrera, máxime cuando dicho pedido no es materia de la demanda. Razones por las cuales corresponde declarar **fundado** el recurso.-----

DECISIÓN:

Por estas consideraciones, y con lo expuesto en el Dictamen emitido por el señor Fiscal Supremo en lo Contencioso Administrativo, Declararon: **FUNDADO** el recurso de casación interpuesto por **José Clímaco Carrasco Monja**, obrante de fojas 198 a 203; en consecuencia, **CASARON** la sentencia de vista de fecha 08 de abril de 2013, obrante de fojas 184 a 188, y **actuando en sede de instancia: REVOCARON** la sentencia de primera instancia de fecha 11 de julio de 2011, obrante de fojas 151 a 155, que declara infundada la demanda, y **REFORMÁNDOLA** declararon Fundada la demanda; **ORDENARON** a la entidad demandada incorporar al demandante a planilla de trabajadores contratados permanentes -planilla única de pagos-, conforme a los considerandos precedentes, debiendo emitirse boletas de pago en forma mensual, **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano", conforme a ley; en la causa seguida contra el **Gobierno Regional de Lambayeque**, sobre Impugnación de Resolución Administrativa; y, los devolvieron.- Interviniendo como ponente el señor Juez Supremo **Chaves Zapater.-**

S.S.

RODRÍGUEZ MENDOZA

CHUMPITAZ RIVERA

TORRES VEGA

MAC RAE THAYS

CHAVES ZAPATER

17 JUN. 2015

Atm/Ccm

SE PUBLICO CONFORME A LEY 8

Dra. ROSMARY CERRÓN BANDINI
Secretaria (P)
Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria
CORTE SUPREMA