



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

### **RESOLUCIÓN Nº 000673-2024-SERVIR/TSC-Primera Sala**

**EXPEDIENTE** : 10011-2023-SERVIR/TSC  
**IMPUGNANTE** : JESUS LUIS GOMEZ CANDIA  
**ENTIDAD** : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ALTO SELVA ALEGRE  
**RÉGIMEN** : DECRETO LEGISLATIVO Nº 1057  
**MATERIA** : TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN DE TRABAJO  
NULIDAD DE ADENDA A PLAZO INDETERMINADO

**SUMILLA:** *Se declara la NULIDAD de la Resolución de Alcaldía Nº 096-2023-MDASA, del 15 de febrero de 2023, emitida por la Alcaldía de la Municipalidad Distrital de Alto Selva Alegre; en el extremo referido a la nulidad de oficio de la Adenda al Contrato Administrativo de Servicio Nº 092-2020-MDASA; por haberse vulnerado el principio de legalidad.*

*Se declara la NULIDAD de la Resolución de Alcaldía Nº 096-2023-MDASA, del 15 de febrero de 2023, emitida por la Alcaldía de la Municipalidad Distrital de Alto Selva Alegre; en el extremo referido a la extinción del vínculo laboral, al haberse vulnerado el deber de motivación de los actos administrativos y el principio de legalidad.*

Lima, 9 de febrero de 2024

#### **ANTECEDENTES**

- Mediante Contrato Administrativo de Servicios Nº 092-2020-MDC-SGRH, del 23 de diciembre de 2020, la Municipalidad Distrital de Alto Selva Alegre, en adelante la Entidad, contrató al señor JESUS LUIS GOMEZ CANDIA, en adelante el impugnante, para que se desempeñe como Conductor en la Unidad orgánica y/o área de Subgerencia de Seguridad Ciudadana, por el plazo del 23 de diciembre hasta el 31 de diciembre de 2023. Dicho contrato fue prorrogado sucesivamente.
- Con Adenda al Contrato Administrativo de Servicio Nº 092-2020-MDASA, del 30 de junio de 2021, se estableció lo siguiente:

**“OBJETO:**

**QUINTO:** *La suscripción de la presente Adenda tiene por objeto modificar el plazo del Contrato de Prestación de Servicios Nº 092-2020-MDASA y sus respectivas adendas de manera indefinida, ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Nº 31131”.*

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

3. A través de la Resolución de Alcaldía N° 096-2023-MDASA, del 15 de febrero de 2023<sup>1</sup>, la Alcaldía de la Entidad resolvió, entre otros, lo siguiente:

**"SE RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD DE OFICIO del acto administrativo constituido en la Adenda al CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIO N° 092-2020-MDASA de fecha 30 de junio de 2021, con efecto declarativo y retroactivo a dicha fecha, debiendo en consecuencia retrotraerse a la situación jurídica preexistente a la suscripción de la mencionada adenda, por contravenir las normas legales y prescindir de las normas esenciales del procedimiento o de la forma prescrita por la normativa aplicable. En consecuencia, queda subsistentes las disposiciones contractuales establecidas en el Artículo Cuarto y, en virtud de ello, se establece que la relación contractual con dicho servidor vence indefectiblemente a la fecha de notificación de la presente. Por lo que se debe proceder al corte inmediato del vínculo laboral existente dándole las gracias por los servicios prestados.**  
(...)"

#### TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. El 8 de marzo de 2023, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Alcaldía N° 096-2023-MDASA, solicitando se declare la nulidad de la misma, se expida otra resolución que mantenga la vigencia de su adenda indeterminada y, se disponga su reposición en el centro de trabajo, señalado principalmente los siguientes argumentos:
- Accedió al puesto por concurso público, siendo ganador del proceso CAS, suscribiendo el respectivo contrato.
  - Laboró desde el 23 de diciembre de 2020 al 20 de febrero de 2023 como Conductor en la Sub Gerencia de Seguridad Ciudadana.
  - Se ha vulnerado su derecho al trabajo, la debida motivación y el principio de legalidad.
  - Su contrato administrativo de servicios habría ya adquirido la condición de indeterminado en aplicación de la Ley N° 31131, con lo cual, solo podía ser despedido por causa justa debidamente comprobada.
  - Las labores realizadas fueron permanentes y de necesidad prioritaria de la entidad, no de necesidad transitoria.
  - Su desvinculación fue arbitraria e ilegal, no habiéndose considerado su

<sup>1</sup> Notificado al impugnante el 20 de febrero de 2023.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

condición de trabajador a plazo indeterminado.

5. A través del Oficio N° 059-2023-SGGRH-GA-MDASA, la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación presentado por el impugnante.
6. Con Oficios N°s 026939-2023-SERVIR/TSC y 026940-2023-SERVIR/TSC, se comunicó al impugnante y a la Entidad, respectivamente, la admisión del recurso de apelación.

## ANÁLISIS

### De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

7. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023<sup>2</sup>, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013<sup>3</sup>, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en las materias: acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo; siendo la última instancia administrativa.

<sup>2</sup> **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**  
**"Artículo 17°.- Tribunal del Servicio Civil**

El Tribunal del Servicio Civil - el Tribunal, en lo sucesivo - es un órgano integrante de la Autoridad que tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema.

El Tribunal es un órgano con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. Conoce recursos de apelación en materia de:

- a) Acceso al servicio civil;
- b) Pago de retribuciones;
- c) Evaluación y progresión en la carrera;
- d) Régimen disciplinario; y,
- e) Terminación de la relación de trabajo.

El Tribunal constituye última instancia administrativa. Sus resoluciones podrán ser impugnadas únicamente ante la Corte Superior a través de la acción contenciosa administrativa.

Por decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, previa opinión favorable de la Autoridad, se aprobarán las normas de procedimiento del Tribunal".

<sup>3</sup> **Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013**  
**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**"CENTÉSIMA TERCERA.-** Deróguese el literal b) del artículo 17 del Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos".

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2018-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

8. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC<sup>4</sup>, precedente de observancia obligatoria sobre competencia temporal, el Tribunal es competente para conocer en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación que sean presentados ante las entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas descritas en el numeral anterior.
9. Posteriormente, en el caso de las entidades del ámbito regional y local, el Tribunal asumió, inicialmente, competencia para conocer los recursos de apelación que correspondían sólo a la materia de régimen disciplinario, en virtud a lo establecido en el artículo 90° de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil<sup>5</sup>, y el artículo 95° de su reglamento general, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM<sup>6</sup>; para aquellos recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2016, conforme al comunicado emitido por la Presidencia Ejecutiva de SERVIR y publicado en el Diario Oficial "El Peruano"<sup>7</sup>, en atención al acuerdo del Consejo Directivo del 16 de junio de 2016<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.

<sup>5</sup> **Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil**

**"Artículo 90°.- La suspensión y la destitución"**

La suspensión sin goce de remuneraciones se aplica hasta por un máximo de trescientos sesenta y cinco (365) días calendario previo procedimiento administrativo disciplinario. El número de días de suspensión es propuesto por el jefe inmediato y aprobado por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces, el cual puede modificar la sanción propuesta. La sanción se oficializa por resolución del jefe de recursos humanos o quien haga sus veces. La apelación es resuelta por el Tribunal del Servicio Civil.

La destitución se aplica previo proceso administrativo disciplinario por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces. Es propuesta por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces y aprobada por el titular de la entidad pública, el cual puede modificar la sanción propuesta. Se oficializa por resolución del titular de la entidad pública. La apelación es resuelta por el Tribunal del Servicio Civil".

<sup>6</sup> **Reglamento de la Ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM**

**"Artículo 95°.- Competencia para el ejercicio de la potestad disciplinaria en segunda instancia"**

De conformidad con el artículo 17 del Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad del Servicio Civil, rectora del sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, la autoridad competente para conocer y resolver el recurso de apelación en materia disciplinaria es el Tribunal del Servicio Civil, con excepción del recurso de apelación contra la sanción de amonestación escrita, que es conocida por el jefe de recursos humanos, según el artículo 89 de la Ley.

La resolución de dicho tribunal pronunciándose sobre el recurso de apelación agota la vía administrativa".

<sup>7</sup> El 1 de julio de 2016.

<sup>8</sup> **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

**"Artículo 16°.- Funciones y atribuciones del Consejo Directivo"**

Son funciones y atribuciones del Consejo Directivo:

- a) Expedir normas a través de Resoluciones y Directivas de carácter general;
- b) Aprobar la política general de la institución;

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

10. Sin embargo, es preciso indicar que a través del Comunicado de SERVIR publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 29 de junio de 2019, en atención a un nuevo acuerdo de su Consejo Directivo<sup>9</sup>, se hizo de público conocimiento la ampliación de competencias del Tribunal en el ámbito regional y local, correspondiéndole la atención de los recursos de apelación interpuestos a partir del lunes 1 de julio de 2019, derivados de actos administrativos emitidos por las entidades del ámbito regional y local, en lo que respecta al resto de materias: acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, y terminación de la relación de trabajo; esto

- 
- c) Aprobar la organización interna de la Autoridad, dentro de los límites que señala la ley y el Reglamento de Organización y Funciones;
  - d) Emitir interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito del sistema;
  - e) Nombrar y remover al gerente de la entidad y aprobar los nombramientos y remociones de los demás cargos directivos;
  - f) Nombrar, previo concurso público, aceptar la renuncia y remover a los vocales del Tribunal del Servicio Civil;
  - g) Aprobar la creación de Salas del Tribunal del Servicio Civil;
  - h) Proponer el Texto Único de Procedimientos Administrativos;
  - i) Supervisar la correcta ejecución técnica, administrativa, presupuestal y financiera de la institución;
  - j) Disponer la intervención de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas; y
  - k) Las demás que se señalen en el Reglamento y otras normas de desarrollo del Sistema".

<sup>9</sup> **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, modificado por el Decreto Legislativo N° 1450**

**"Artículo 16.- Funciones y atribuciones del Consejo Directivo**

Son funciones y atribuciones del Consejo Directivo:

- a) Expedir normas a través de Resoluciones y Directivas de carácter general y/o de alcance nacional;
- b) Aprobar las normas de desarrollo del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos;
- c) Aprobar la política general de SERVIR;
- d) Aprobar el Presupuesto Institucional, los Estados Financieros, el Balance General, el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional;
- e) Aprobar la organización interna de SERVIR, el funcionamiento del Consejo Directivo y el desarrollo de las funciones de las gerencias y de órganos que se requieran para el ejercicio de sus funciones, dentro de los límites que señala la ley y el Reglamento de Organización y Funciones;
- f) Emitir interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito del sistema;
- g) Designar y remover, a propuesta del Presidente Ejecutivo de SERVIR, al Gerente General de SERVIR, en los términos que apruebe el Consejo, y aprobar las incorporaciones por concurso público y desvinculaciones de los demás Gerentes, Directores y Jefes;
- h) Aprobar la designación, previo concurso público, aceptar la renuncia y aprobar la remoción de los vocales del Tribunal del Servicio Civil;
- i) Aprobar la creación de Salas del Tribunal del Servicio Civil;
- j) Proponer el Texto Único de Procedimientos Administrativos;
- k) Supervisar la correcta ejecución técnica, administrativa, presupuestal y financiera de la institución;
- l) Disponer la intervención de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas; y,
- m) Las demás que se señalen en el Reglamento y otras normas de desarrollo del Sistema."

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

es, asumió la totalidad de su competencia a nivel nacional, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL			
2010	2011	Recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2016	Recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2019
PRIMERA SALA Gobierno Nacional (todas las materias)	AMBAS SALAS Gobierno Nacional (todas las materias)	AMBAS SALAS Gobierno Nacional (todas las materias) Gobierno Regional y Local (solo régimen disciplinario)	AMBAS SALAS Gobierno Nacional y Gobierno Regional y Local (todas las materias)

- Por tal razón, al ser el Tribunal el único órgano que resuelve la segunda y última instancia administrativa en vía de apelación en las materias de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo en los tres (3) niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local), con la resolución del presente caso asume dicha competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.
- En ese sentido, considerando que es deber de todo órgano decisor, en cautela del debido procedimiento, resolver la controversia puesta a su conocimiento según el mérito de lo actuado; y, habiéndose procedido a la admisión del recurso de apelación y valoración de los documentos y actuaciones que obran en el expediente, corresponde en esta etapa efectuar el análisis jurídico del recurso de apelación.

### Cuestiones Previas

- De manera preliminar al análisis del caso, con Oficio N° 059-2023-SGGRH-GA-MDASA, el Tribunal ha tomado conocimiento de la elevación del recurso de apelación, interpuesto por el impugnante contra Resolución de Alcaldía N° 096-2023-MDASA, del 15 de febrero de 2023, mediante la cual se dispuso declarar la nulidad de oficio de la Adenda al Contrato Administrativo de Servicio N° 092-2020-MDASA de fecha 30 de junio de 2021 que reconocía al impugnante como servidora sujeta al régimen del Decreto Legislativo N° 1057 con carácter indeterminado; asimismo, mediante dicha resolución le comunicó el cese de su relación laboral con la Entidad.
- En base a ello, esta Sala considera necesario que, previo a determinar si corresponde o no realizar el control de legalidad del acto impugnado por estar relacionado con la declaración de la nulidad de oficio de una adenda a un contrato

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

administrativo de servicios, se debe desarrollar ciertas aproximaciones a las instituciones que agrupa dicha disposición, pues solo así el Tribunal determinará válidamente si es competente o no para revisar la legalidad de la declaración de nulidad de oficio de un contrato administrativo de servicios o su adenda.

### Sobre el acto administrativo

15. En ese orden de ideas, es oportuno señalar que este Tribunal ya ha desarrollado los fundamentos jurídicos de los actos administrativos y actos de administración interna mediante la Resolución de Sala Plena N° 002-2019-SERVIR/TSC que desarrolla el Precedente administrativo sobre nulidad de oficio de un procedimiento administrativo disciplinario, en el marco de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil.
16. Sin perjuicio de ello, se entiende que el acto administrativo es el pronunciamiento del ejercicio de la función administrativa, por el cual se producen efectos jurídicos sobre derechos, intereses u obligaciones de los administrados; y es con base a ello que el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante TUO de la Ley N° 27444, habilita a los administrados a interponer los recursos impugnativos que correspondan.
17. En ese sentido es que el artículo 217º del TUO de la Ley N° 27444<sup>10</sup> reconoce la facultad de contradicción de los actos administrativos que suponen violan, desconocen o lesionan un derecho o interés legítimo a través de la interposición de los correspondientes recursos administrativos.

<sup>10</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

**"Artículo 217. Facultad de contradicción**

217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

217.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.

217.3 No cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni la de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

217.4 Cabe la acumulación de pretensiones impugnatorias en forma subsidiaria, cuando en las instancias anteriores se haya analizado los hechos y/o fundamentos en que se sustenta la referida pretensión subsidiaria."

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

18. Sin embargo, el numeral 217.2 del artículo antes referido restringe el ejercicio de la facultad de contradicción a los actos definitivos que pongan fin a la instancia, y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar con el procedimiento o produzcan indefensión.
19. Asimismo, se debe tener en cuenta que el numeral 1.2.1 del artículo 1º del TUO de la Ley N° 27444<sup>11</sup>, señala que no son actos administrativos los actos de administración interna, siendo estos últimos a través de los cuales la Entidad regula su propia organización y funcionamiento.
20. Siendo así, por el acto administrativo se entiende que es aquella acción que proviene del ejercicio de la función administrativa, por lo que la administración pública de manera unilateral declara su voluntad con sujeción a las normas de derecho público destinada a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados, subsumido en una situación concreta.
21. De esta manera, se puede concluir que la definición legal del acto administrativo contenida en el TUO de la Ley N° 27444 se desglosa en los siguientes elementos:
  - (i) Declaración de voluntad destinada a producir efectos jurídicos, que se asocia al contenido regulador del acto administrativo; es decir, la aptitud de modificar una realidad jurídica preexistente.
  - (ii) Emitida unilateralmente por una entidad pública, que se vincula a la condición subjetiva que tiene el acto administrativo, puesto que, exclusivamente reposa su emisión en una entidad u órgano de la administración pública.
  - (iii) Dentro del marco de las normas de derecho público, debido que al ser una manifestación de un poder de autotutela declarativa de la administración pública, se debe someter a las reglas del derecho administrativo.
  - (iv) Decisión que recae sobre los derechos, intereses u obligaciones de los administrados, que se relaciona a la eficacia externa de la declaración de la

<sup>11</sup>Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

**"Artículo 1.- Concepto de acto administrativo**

(...)

1.2 No son actos administrativos:

1.2.1 Los actos de administración interna de las entidades destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios. Estos actos son regulados por cada entidad, con sujeción a las disposiciones del Título Preliminar de esta Ley, y de aquellas normas que expresamente así lo establezcan.

1.2.2 Los comportamientos y actividades materiales de las entidades.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2018-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

administración pública, esto es, se vincula a un ámbito extra administración; es decir, efectos que no son internos de la administración pública, sino que apunta siempre hacia una eficacia subjetiva externa.

- (v) Decisión que regula una situación concreta, que permite su diferenciación con los reglamentos, entendiéndose así que el acto administrativo siempre va tener efectos concretos y determinados; mientras que el reglamento por ser una norma tiene una vocación de producción de efectos generales y abstractos.

### Sobre la naturaleza jurídica del Contrato Administrativo de Servicios y sus Adendas

22. Con base a lo desarrollado precedentemente sobre los elementos constitutivos de la definición legal del acto administrativo bajo lo dispuesto en el TUO de la Ley N° 27444, trasladándolo a un supuesto de hecho concreto, como es la celebración de contratos administrativos de servicios y adendas, cabe preguntarse: ¿Cuál es la naturaleza jurídica de un contrato administrativo de servicio y sus adendas? ¿Estas instituciones del derecho se subsumen en la definición legal de acto administrativo?
23. Para responder dichas interrogantes, en primer lugar, resulta pertinente remitirse al artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1057 – Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, en adelante el Decreto Legislativo N° 1057, que define al contrato administrativo de servicios de la siguiente manera: *"(...) constituye una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado. (...)".*
24. Con base a dicha definición legal, resulta pertinente traer a colación la sentencia recaída en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC, del 31 de agosto de 2010, emitida por el Tribunal Constitucional sobre el proceso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Decreto Legislativo N° 1057, a través de la cual el máximo intérprete de la Constitución concluye que **el contrato administrativo de servicios tiene las características de un contrato de trabajo, y no de un contrato administrativo, por lo que su naturaleza jurídica es de carácter laboral**, para así arribar como segunda conclusión que el decreto legislativo en mención al tener sus propias reglas de contratación se considera un sistema de contratación laboral independiente, entendiéndose así como un régimen especial de contratación laboral para el sector público.
25. Lo antes dicho, demuestra que el Tribunal Constitucional para el marco de la contratación bajo el Decreto Legislativo N° 1057 ha recogido la teoría contractualista del empleo público, en base a la cual, se tiene que la relación en el

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

empleo público es de naturaleza laboral puesto que nace de un contrato bilateral, donde el Estado ocupa la posición de empleador, y el servidor público la posición de trabajador; desplazando así la aplicación de la teoría estatutaria del empleo público, la cual entiende que la naturaleza jurídica del empleo público es de carácter unilateral, que surge de la voluntad exclusiva de la administración pública, siendo así de naturaleza administrativa.

26. Sin embargo, en la línea de lo desarrollado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC resultaría inadmisibles sostener que con el reconocimiento de la libertad de contratar y libertad de trabajo, derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución Política, el contrato administrativo de servicios no sea de naturaleza laboral, debido a que, el servidor público en ejercicio de dichas libertades fundamentales puede decidir si desea o no celebrar una relación jurídica laboral con una determinada entidad pública.
27. Es así que, **no puede admitirse la unilateralidad de la voluntad de la administración pública para la celebración de un contrato administrativo de servicios**, en vista que, aceptar ello sería entender al servidor público no como un sujeto de derecho, sino como un objeto del derecho, imponiéndose el Estado sobre este, bajo el mandato de su *ius imperium*.
28. Esto independientemente de la relación asimétrica que *per se* genera un contrato de trabajo entre empleador y trabajador, en tanto, el primero se encuentra en una posición privilegiada frente al segundo, lo cual no significa que no deja de exigirse que sea un contrato bilateral, exigiéndose así para su celebración el acuerdo de ambas partes, no agotándose su celebración en la sola manifestación de voluntad de la administración pública, puesto que ello significaría retroceder en la protección de los derechos laborales, que es contrario con el principio de progresividad y no regresividad.
29. Por consiguiente, el contrato administrativo de servicios al tener la naturaleza jurídica de un contrato de trabajo, para su celebración se exige el acuerdo bilateral, tanto de la entidad pública en posición de empleador y el servidor público en su posición de trabajador, por lo que **su naturaleza jurídica no permite que se subsuma en la definición legal del acto administrativo**, en base a la cual su emisión se encuentra exclusivamente reservada a la administración pública.
30. Ahora bien, **en cuanto a las adendas de los contratos administrativos de servicios**, corresponde indicar que la adenda es un documento que se agrega a un contrato existente para modificar los términos que este contiene, por lo que de

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

igual manera que el contrato administrativo de servicios, al estar vinculado a la regulación de las condiciones laborales de dicho contrato de trabajo, para su celebración se exige el acuerdo bilateral, razón suficiente también para concluir que no constituye un acto administrativo.

### Sobre la nulidad de oficio y la competencia del Tribunal del Servicio Civil

31. Habiéndose establecido que un contrato administrativo de servicios y su adenda no son actos administrativos conforme a la definición legal establecida en el TUO de la Ley N° 27444, sino un contrato de trabajo, corresponde ahora establecer si el Tribunal tiene competencia para realizar el control de legalidad sobre aquellas resoluciones administrativas que dispongan la nulidad de oficio de un contrato administrativo de servicio o de su adenda.
32. Al respecto, el artículo 213° del TUO de la Ley N° 27444 en su numeral 213.1<sup>12</sup> señala que puede declararse la nulidad de oficio de los actos administrativos en cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10° del referido TUO, incluso cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.
33. En ese sentido, se tiene que el artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444<sup>13</sup>, establece los vicios del acto administrativo que causan su nulidad; precisando que, en virtud del artículo 9° del TUO de la Ley N° 27444<sup>14</sup>, todo acto administrativo se presume

<sup>12</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

**"Artículo 213.- Nulidad de oficio**

213.1 En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales (...)"

<sup>13</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

**"Artículo 10.- Causales de nulidad**

Son vicios del acto administrativo que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos

<sup>14</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

**"Artículo 9.- Presunción de validez**

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

válido en tanto que su nulidad no sea declarada por la autoridad competente; ya sea que se plantee como pretensión por parte de los administrados, mediante alguno de los recursos administrativos previstos en la misma Ley, o actuando de oficio, al advertir que dicho acto incurre en alguno de los vicios referidos en el numeral anterior.

34. De esta manera, se tiene que la nulidad de oficio de los actos administrativos constituye una manifestación del poder de autotutela de la administración pública, entendido como la facultad que tiene de poder evaluar la legalidad de su propia actuación sin la necesidad de recurrir a un tercero para que revise la legalidad de su actuación, es así que, ejerce una autotutela sobre la base los actos administrativos que emite.
35. Sin embargo, el ejercicio de esta forma de autotutela de la administración pública se desarrolla dentro de ciertos parámetros o límites legales que se encuentran previstos en el artículo artículo 213º del TUO de la Ley Nº 27444, de lo cual se puede observar lo siguiente:
  - (i) El control de legalidad debe realizarse sobre un acto administrativo emitido por la misma entidad pública.
  - (ii) Debe contravenir el interés público o lesionar los derechos fundamentales.
  - (iii) Debe presentar un vicio del acto administrativo que cause su nulidad, conforme a lo previsto en el artículo 10º del TUO de la Ley Nº 27444.
  - (iv) Esta facultad de la administración pública debe ejercerse dentro del término de dos (2) años contados a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos, o contado a partir de la notificación a la autoridad administrativa de la sentencia penal condenatoria firme.
36. En este orden de ideas, corresponde señalar que una de las consecuencias legales de que la administración pública declare la nulidad de oficio de uno de sus actos administrativos, es que, esta figura se encuentra contemplada como uno de los supuestos que agotan la vía administrativa, por lo cual solo podrá ser impugnado ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso-administrativo, tal como prevé el artículo 228º del TUO de la Ley Nº 27444<sup>15</sup>.

Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda”.

<sup>15</sup>**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

**“Artículo 228º.- Agotamiento de la vía administrativa**

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2018-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

37. Es decir, cuando una entidad pública declare la nulidad de oficio de su propio acto administrativo se produce el agotamiento de la vía administrativa, por lo que, sólo podrá ser impugnado ante el Poder Judicial, vía proceso contencioso-administrativo. En ese sentido, el Tribunal no tendría competencia para revisar la legalidad de dichas nulidades de oficio, puesto que, al agotarse la vía administrativa, todos aquellos recursos de apelación que tengan como petitorio impugnar y solicitar la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se declara la nulidad de oficio de un acto administrativo devendría en improcedente por aplicación del imperio de la ley, conforme a los preceptos normativos precedentemente citados.
38. Sin embargo, cuando se declara la nulidad de oficio de un contrato administrativo de servicios o de su adenda ¿Debe declararse la improcedencia del recurso de apelación que impugne este tipo de nulidades de oficio? ¿El Tribunal podría tener competencia para ejercer control de legalidad sobre este tipo de nulidades de oficio?
39. Para responder tales interrogantes, en primer lugar, corresponde señalar que, en base a los preceptos normativos precedentemente citados, únicamente el Tribunal perdería competencia para conocer los recursos de apelación interpuesto contra resoluciones que dispongan la nulidad de oficio de **actos administrativos**, teniendo así como premisa legal que necesariamente la nulidad de oficio debe recaer sobre un acto administrativo emitido por la misma entidad pública.
40. En este caso, conforme a lo establecido en el artículo 213º del TUO de la Ley Nº 27444 no correspondía que la Entidad ejerza su potestad de revisión mediante la declaración de nulidad de oficio toda vez que esta está reservada para actos administrativos; sin embargo, **el contrato administrativo de servicios y sus adendas no constituyen actos administrativos.**
41. Por lo que, al tenerse como un presupuesto legal que las nulidades de oficio recaigan sobre un acto administrativo; no corresponde aplicar lo dispuesto en el artículo 228º del TUO de la Ley Nº 27444, toda vez que no se cumple con el

228.1 Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso-administrativo a que se refiere el artículo 148 de la Constitución Política del Estado.

228.2 Son actos que agotan la vía administrativa:

(...)

d) El acto que declara de oficio la nulidad o revoca otros actos administrativos en los casos a que se refieren los artículos 213 y 214 (...)"

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2018-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

supuesto de hecho que la norma prevé para concluir válidamente que se ha producido el agotamiento de la vía administrativa.

42. Contrario a ello, el pretender entender que se ha producido el agotamiento de la vía administrativa produciría una afectación al derecho de defensa de los administrados puesto que recortaría su facultad de contradicción administrativa ante una nulidad de oficio que no cumple con uno de sus presupuestos legales que exige el TUO de la Ley N° 27444 para concluir que se ha producido el agotamiento de la vía administrativa, generando así que el administrado tenga que acudir a la vía jurisdiccional para cuestionar dicha nulidad de oficio, cuando la misma no recae sobre un acto administrativo, sino sobre un contrato de trabajo, promoviendo así la activación de la tutela jurisdiccional de manera inoficiosa, en tanto, dicha nulidad de oficio puede ser válidamente objeto de un control de legalidad en instancia administrativa.

#### Sobre la justificación del cambio de criterio

43. No obstante lo expuesto, este Colegiado, en atención a la importancia creciente del tema en revisión, ha decidido analizar su naturaleza e implicancia, desde una perspectiva relacionada a la naturaleza jurídica del contrato administrativo de servicios y sus adendas y, al concluirse que no son actos administrativos, resultaría inoficioso continuar declarando la improcedencia de aquellos recursos de apelación que impugnan la declaración de nulidad de oficio de un contrato administrativo de servicio o su adenda.
44. Por lo que, con base a la competencia del Tribunal, este Colegiado considera que debe realizarse el análisis que corresponda sobre la legalidad de dichas declaraciones de nulidad de oficio, al presentarse una nueva circunstancia sobre este tipo de nulidades de oficio, que es la conclusión de que los contratos administrativos de servicios y sus adendas no son actos administrativos, además porque ello permite garantizar la eficacia del derecho al trabajo a nivel administrativo, en tanto, se procederá con ejercer el control de legalidad correspondiente sobre este tipo de declaraciones de nulidad de oficio, que conllevan al término de la relación laboral de administrados que acuden al Tribunal a someter a su conocimiento su nulidad.
45. Precisamente, con base a ello, este Tribunal precisa que, con posterioridad a la publicación de esta resolución, los casos en que las Entidades declaren la nulidad de oficio del Contrato Administrativo de Servicios, **sus adendas o derivados** quedarán sujetos a los criterios que se desarrollen en la presente resolución.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

46. Lo antes señalado es concordante con la figura del *prospective overruling*, mecanismo asimilado por las cortes y tribunales en la resolución de controversias bajo su competencia al variar los criterios sobre casos similares con pronunciamientos previos, el cual en palabras del Tribunal Constitucional peruano conlleva a que "(...) todo cambio en la jurisprudencia no adquiere eficacia para el caso decidido sino para los hechos producidos con posterioridad al nuevo precedente establecido"<sup>16</sup>.

Sobre la validez de la Resolución de Alcaldía N° 096-2023-MDASA, en el extremo referido a la nulidad de oficio de la Adenda del Contrato CAS N° 092-2020-MDASA

47. Bajo esa línea, teniendo en cuenta los argumentos expuestos precedentemente, la adenda al Contrato Administrativo de Servicio del impugnante no constituye un acto administrativo, por lo que no correspondía que la Entidad ejerza su potestad de revisión mediante la declaración de nulidad de oficio, toda vez que esta está reservada para actos administrativos, conforme a lo establecido en el artículo 213° del TUO de la Ley N° 27444<sup>17</sup>. Por consiguiente, la Resolución de Alcaldía N° 096-2023-MDASA, en el extremo referido a la nulidad de oficio de la Adenda del Contrato CAS N° 092-2020-MDASA, contraviene el principio de legalidad.
48. Al respecto, es preciso recordar que el principio de legalidad, reconocido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, establece que "*Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas*". Por lo que la actuación de la Administración Pública está subordinada a lo que establecen las disposiciones legales que reconoce nuestro ordenamiento jurídico en su integridad, en virtud del citado principio.
49. De ahí que, a diferencia de lo que sucede con los particulares, a quienes rige el principio de autonomía de la voluntad, en aplicación del principio de legalidad las autoridades que integran la Administración Pública solo pueden hacer aquello

<sup>16</sup>Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 01721-2008-PA/TC. F. j. 6.

<sup>17</sup>**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**  
**"Artículo 213°.- Nulidad de oficio**

213.1 En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de **los actos administrativos**, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales". (El resaltado es agregado).

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2018-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

para lo cual están expresamente facultadas, y en las formas que establezcan las leyes.

50. Finalmente, teniendo en cuenta que la declaración de nulidad genera efectos retroactivos a la fecha del acto nulo, conforme al artículo 12º del TUO de la Ley Nº 27444<sup>18</sup>, la nulidad declarada por esta Sala determina que los hechos se retrotraigan a las circunstancias fácticas anteriores a la emisión de la Resolución de Alcaldía Nº 096-2023-MDASA, en el extremo referido a la nulidad de oficio de la Adenda del Contrato CAS Nº 092-2020-MDASA.

Sobre la Resolución de Alcaldía Nº 096-2023-MDASA, en el extremo referido a la extinción del vínculo laboral del impugnante

51. De la revisión del recurso de apelación interpuesto por el impugnante se advierte que el mismo está dirigido a cuestionar la decisión de la Entidad de dar por concluido su vínculo laboral, solicitando que se le reponga a su centro de trabajo. En tal sentido, el impugnante alega fundamentalmente que su contrato adquirió la condición de indeterminado en aplicación de la Ley Nº 31131, habiendo realizado funciones permanentes, con lo cual solo podía ser despedido por causa justa debidamente comprobada, lo cual no ha ocurrido en su caso.
52. Sobre el particular, es preciso recordar que el artículo 3º del Decreto Legislativo Nº 1057, modificado por el artículo 2º de la Ley Nº 29849, publicado el 6 de abril de 2012 en el diario El Peruano, establece que *“El Contrato Administrativo de Servicios constituye una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado”*, agregando que se regula bajo sus propias normas de modo que *“no se encuentra sujeto a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, el régimen laboral de la actividad privada ni a otras normas que regulan carreras administrativas especiales”*.

<sup>18</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

**“Artículo 12º.- Efectos de la declaración de nulidad**

12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.

12.2 Respecto del acto declarado nulo, los administrados no están obligados a su cumplimiento y los servidores públicos deberán oponerse a la ejecución del acto, fundando y motivando su negativa.

12.3 En caso de que el acto viciado se hubiera consumado, o bien sea imposible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad de quien dictó el acto y en su caso, a la indemnización para el afectado”.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25º del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

53. En cuanto a su duración, el texto original del artículo 5º del Decreto Legislativo Nº 1057 precisó que el contrato administrativo de servicios se celebraba a plazo determinado y era renovable.
54. Sin embargo, con la vigencia de la Ley Nº 31331<sup>19</sup>, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los Regímenes Laborales del Sector Público, se estableció en su artículo 4º que *"los contratos administrativos de servicios son de carácter indefinido, motivo por el cual pueden ser despedidos solo por causa justa debidamente comprobada"*.
55. En virtud a ello, el texto del artículo 5º del Decreto Legislativo Nº 1057 fue modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley Nº 31131, establecido que: *"El contrato administrativo de servicios es de tiempo indeterminado, salvo que se utilice para labores de necesidad transitoria o de suplencia"*.
56. La constitucionalidad de la Ley Nº 31131 fue abordada en la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente Nº 00013-2021-PI/TC, en donde se declaró inconstitucional la citada norma, a excepción del primer y tercer párrafo del artículo 4º y la Única Disposición Complementaria Modificatoria. Así, ratificó que *"Como consecuencia de estas modificaciones al Decreto Legislativo 1057, el CAS podrá ser de duración indeterminada si la contratación se realiza para labores de carácter permanente, es decir, si no son de necesidad transitoria o de suplencia (artículo 5 del Decreto Legislativo 1057)"*.
57. En el Auto de Aclaración de la citada sentencia, el Tribunal Constitucional definió que *"los extremos de la Ley 31131 que no han sido declarados inconstitucionales, como son el primer y tercer párrafo del artículo 4 y la Única Disposición Complementaria Modificatoria, se aplican inmediatamente a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes al tiempo de la entrada vigencia de dicha ley"*.
58. En el Informe Técnico Nº 001479-2022-SERVIR-GPGSC<sup>20</sup>, el que también tiene carácter de opinión vinculante declarado por Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 000132-2022-SERVIR-PE, publicada en el diario Oficial "El Peruano" el 26 de agosto de 2022, se consolidó este criterio, aceptando que: *"2.22 (...) los contratos*

<sup>19</sup>Publicado en Diario El Peruano, el 9 de marzo de 2021.

<sup>20</sup>Mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 000132-2022-SERVIR-PE, publicada en el diario Oficial El Peruano el 26 de agosto de 2022, se aprobó como opinión vinculante el Informe Técnico Nro. 001479-2021-SERVIR-GPGSC.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

*administrativos de servicios de los servidores civiles que desarrollan labores permanentes, vigentes al 10 de marzo de 2021 son de plazo indeterminado, salvo que se utilice para labores de necesidad transitoria, suplencia o para el desempeño de cargos de confianza". Para ello, aclaró que se entiende por necesidad transitoria, aquellas señaladas en los numerales 2.18 y 2.19 del citado informe, que contempla lo siguiente:*

*"2.18 Siendo así, se puede inferir que la contratación para labores de necesidad transitoria, prevista en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1057, modificado por la Ley 31131, deberá atender a una necesidad de carácter excepcional y temporal. A partir de ello, se ha podido identificar como supuestos compatibles con las labores de necesidad transitoria para dicho régimen laboral, las situaciones vinculadas a:*

- a. **Trabajos para obra o servicio específico**, comprende la prestación de servicios para la realización de obras o servicios específicos que la entidad requiera atender en un periodo determinado.*
- b. **Labores ocasionales o eventuales de duración determinada**, son aquellas actividades excepcionales distintas a las labores habituales o regulares de la entidad.*
- c. **Labores por incremento extraordinario y temporal de actividades**, son aquellas actividades nuevas o ya existentes en la entidad y que se ven incrementadas a consecuencia de una situación estacional o coyuntural.*
- d. **Labores para cubrir emergencias**, son las que se generan por un caso fortuito o fuerza mayor.*
- e. **Labores en Programas y Proyectos Especiales**, son aquellas labores que mantienen su vigencia hasta la extinción de la entidad.*
- f. **Cuando una norma con rango de ley autorice la contratación temporal para un fin específico.***

*2.19 Asimismo, las contrataciones a plazo determinado para labores de necesidad transitoria, siempre que corresponda, pueden contener funciones o actividades de carácter permanente, precisándose que su carácter temporal se debe a la causa objetiva excepcional de duración determinada en mérito a la necesidad de servicio que presente la entidad, a las exigencias operativas transitorias o accidentales que se agotan y/o culminan en un determinado momento".*

59. Ahora bien, el numeral 5.1. del artículo 5º del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, modificado por el Decreto Supremo N° 065-2011-PCM, estableció que el

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Contrato Administrativo de Servicios "*es de plazo determinado*", y precisó que "*Cada prórroga o renovación no puede exceder del año fiscal y debe formalizarse por escrito antes del vencimiento del plazo del contrato o de la prórroga o renovación anterior*".

60. De lo expresado se concluye que, antes de la vigencia de la Ley N° 31131, el Contrato Administrativo de Servicio era un contrato de naturaleza temporal creado para ser empleado en actividades que importaban la existencia de un vínculo laboral, vale decir, para la atención de labores remuneradas y subordinadas de naturaleza permanente, y podía ser prorrogado cuantas veces sea necesario. A partir de la vigencia de la Ley N° 31131, por el contrario, la duración del contrato es indeterminada, salvo que la contratación se justifique en la cobertura de necesidades transitorias o de suplencia.
61. La vigencia de Ley N° 31131 también genera implicancias importantes en la aplicación de la causa de extinción del contrato, prevista en el literal h) del artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1057, esto es, **el vencimiento del contrato. Así, esta causa de extinción, a partir de la vigencia de la citada Ley N° 31131, solo será aplicable a los casos de aquellos contratos que mantengan una vocación de temporalidad, es decir, a los contratos administrativos de servicios que sean celebrados para cubrir necesidades temporales o suplencia.**
62. Téngase presente que, desde la vigencia de la Ley N° 31131, la aplicación de la causal del literal h) antes citado, es exclusiva para los contratos de carácter temporal, no siendo aplicable a aquellos casos en que la contratación adquirió la calidad de indeterminada. Por su lado, la causal del literal f) no es una fórmula abierta que permita la terminación de los contratos que adquieran carácter indeterminado, pues tal facultad solo podrá ser ejercida por las entidades públicas cuando se compruebe una causa disciplinaria o relativa a la capacidad del servidor, debidamente acreditados en los procedimientos correspondientes.
63. En el presente caso, de acuerdo con la documentación que obra en el expediente, se aprecia que el impugnante fue contratada bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 para desempeñarse como Conductor en la SubGerencia de Seguridad Ciudadana, desde el 23 de diciembre de 2020, esto es, con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 31131<sup>21</sup>; y además, se verifica que la extinción del vínculo laboral del impugnante se produjo en fecha posterior a la publicación de la referida Ley.

<sup>21</sup>Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 9 de marzo de 2021.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

64. Al respecto, cabe precisar que, con la vigencia de la Ley N° 31131, la calificación de los contratos administrativos de servicios como indeterminados solo podría ser eximida si es que se cumpliera alguno de los supuestos de temporalidad, esto es, que se hubiesen celebrado para cubrir una necesidad transitoria, suplencia o para el desempeño de cargos de confianza.
65. No obstante, conforme a lo expuesto en los antecedentes de la presente resolución, a través de la Resolución de Alcaldía N° 096-2023-MDASA, del 15 de febrero de 2023<sup>22</sup>, la Entidad comunicó al impugnante la extinción de su vínculo laboral, señalando textualmente lo siguiente:

**"SE RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *DECLARAR LA NULIDAD DE OFICIO del acto administrativo constituido en la Adenda al CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIO N° 092-2020-MDASA de fecha 30 de junio de 2021, con efecto declarativo y retroactivo a dicha fecha, debiendo en consecuencia retrotraerse a la situación jurídica preexistente a la suscripción de la mencionada adenda, por contravenir las normas legales y prescindir de las normas esenciales del procedimiento o de la forma prescrita por la normativa aplicable. En consecuencia, queda subsistentes las disposiciones contractuales establecidas en el Artículo Cuarto y, en virtud de ello, se establece que la relación contractual con dicho servidor vence indefectiblemente a la fecha de notificación de la presente. Por lo que se debe proceder al corte inmediato del vínculo laboral existente dándole las gracias por los servicios prestados.*

(...)"

(Subrayado agregado)

66. En tal sentido, se advierte que la Entidad dio término al vínculo laboral del impugnante, sustentando su decisión únicamente en la nulidad de oficio de la adenda que reconoció su contrato como uno de carácter indeterminado, declarada con Resolución de Alcaldía N° 096-2023-MDASA.
67. En relación con lo señalado por la Entidad, conforme se ha expuesto en los numerales 47 al 50 de la presente resolución, no correspondía que la Entidad declare la nulidad de oficio de la Adenda al Contrato Administrativo de Servicios N° 092-2020-MDASA—que reconoció el contrato administrativo de servicios del impugnante como uno de plazo indeterminado—, por lo cual la Resolución de

<sup>22</sup> Notificada al impugnante el 20 de febrero de 2021.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Alcaldía N° 096-2023-MDASA, del 15 de febrero de 2023, contraviene el principio de legalidad y corresponde declarar su nulidad.

68. No obstante, es preciso acotar que en el Informe Técnico N° 001470-2021-SERVIR-GPGSC<sup>23</sup>, el cual tiene carácter de opinión vinculante declarado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 000113-2021-SERVIR-PE, publicada en el diario Oficial El Peruano el 1 de agosto de 2021; la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil precisó lo siguiente:

*"2.9 Recordemos que la Administración Pública se rige por el principio de legalidad. En ese sentido, a través de un acuerdo entre dos partes, como podría ser la adenda de un contrato administrativo de servicios, no podría desconocerse una norma con rango de Ley, para el caso, la Ley N° 31131, cuyo artículo 4 establece expresamente que los contratos CAS a partir de su entrada en vigencia, se convierten en contratos a plazo indeterminado. No puede emitirse documento interno alguno que sea contrario a dicho precepto.*

*2.10 En tal sentido, la adenda que modifique la cláusula referida al plazo del contrato, determinando que el mismo es a plazo indeterminado, y que las entidades hayan suscrito bajo el lineamiento del mencionado Informe Técnico N° 000542-2021-SERVIR, debe entenderse solo como un mero instrumento de trámite interno. Estas adendas en sí mismas, no crean ni modifican relaciones jurídicas entre las entidades y los servidores públicos destinatarios de las mismas. En consecuencia, la suscripción de adendas es facultativa, no siendo obligatoria para las entidades, pues el carácter de los contratos administrativos de servicios a tiempo indeterminado viene dispuesto directamente del artículo 4 de la Ley N° 31131." (Subrayado agregado)*

69. En esa línea, las adendas que reconozcan el carácter indeterminado de los contratos administrativos de servicios de los servidores públicos, por efecto de la Ley N° 31131, solo tendrán un carácter declarativo, puesto que el vínculo laboral habrá adquirido la condición de indeterminado por el solo efecto de la ley, siempre que cumpla con los presupuestos que la norma prevé y no se encontrara en alguna de las excepciones establecidas.
70. Por otro lado, es preciso recordar que el Decreto Legislativo N° 1057, modificado por la Ley N° 29849 y la Ley N° 31131, vigente al momento de la extinción del contrato del impugnante, estableció las causales de extinción del Contrato Administrativo de Servicios, siendo las siguientes:

<sup>23</sup> Disponible en [www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

**"Artículo 10.- Extinción del contrato**

*El Contrato Administrativo de Servicios se extingue por:*

- a) *Fallecimiento.*
- b) *Extinción de la entidad contratante.*
- c) *Renuncia. En este caso, el trabajador debe comunicar por escrito su decisión a la entidad contratante con una anticipación de 30 días naturales previos al cese. Este plazo puede ser exonerado por la autoridad competente de la entidad, por propia iniciativa o a pedido del contratado. En este último caso, el pedido de exoneración se entenderá aceptado si no es rechazado por escrito dentro del tercer día natural de presentado.*
- d) *Mutuo disenso.*
- e) *Invalidez absoluta permanente sobreviniente.*
- f) *Decisión unilateral de la entidad con expresión de causa disciplinaria o relativa a la capacidad del trabajador y debidamente comprobada. Si el despido no tiene causa o no se prueba durante el proceso de impugnación, el juez declara su nulidad y la reposición del trabajador.*
- g) *Inhabilitación administrativa, judicial o política por más de tres meses.*
- h) *Vencimiento del plazo del contrato.*
- i) *Contar con sentencia condenatoria consentida y/o ejecutoriada por algunos de los delitos previstos en los artículos 296, 296-A primer, segundo y cuarto párrafo; 296-B, 297, 382, 383, 384, 387, 388, 389, 393, 393-A, 394, 395, 396, 397, 397-A, 398, 399, 400 y 401 del Código Penal, así como el artículo 4-A del Decreto Ley 25475 y los delitos previstos en los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Legislativo 1106, o sanción administrativa que acarree inhabilitación, inscritas en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles.*  
(...)"

71. En tal sentido, se advierte que la Resolución de Alcaldía N° 096-2023-MDASA carece de una debida motivación, por cuanto la Entidad no ha fundamentado su decisión de extinguir el vínculo laboral del impugnante en la aplicación de alguna de las causales previstas en el artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1057, citado previamente, ni ha expuesto las razones fácticas y jurídicas que justifiquen tal decisión, teniendo en cuenta que, en principio, el contrato administrativo de servicios del impugnante habría adquirido el carácter de indeterminado en mérito a la Ley N° 31131, salvo que su contratación se hubiera justificado en la cobertura de necesidades transitorias o de suplencia.
72. Por otro lado, se advierte que la Resolución de Alcaldía N° 096-2023-MDASA expone sus fundamentos, entre los cuales se señalan los siguientes:

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

"(...)

*Que, del análisis de la situación jurídica del servidor CAS JESUS LUIS GOMEZ CANDIA, es de verse que:*

1.- *El Contrato Administrativo de servicios de fecha 23 de diciembre de 2020 suscrito por el mencionado servidor, así como las subsiguientes adendas de fechas, 30 de diciembre de 2020 y 30 de junio de 2021, no contaron con la disponibilidad presupuestal requerida de forma expresa para su suscripción, tal como lo establece el art. 4 en su numeral 4.2 del Dec. Leg. 1057. Obviando un requisito básico de procedencia establecido de forma expresa en la norma jurídica positiva.*

2.- *La adenda correspondiente al 30 de junio del año 2021, (...). Al respecto es de verse que su bien el art. 4 de la Ley 31131 vigente en su totalidad al momento de la suscripción de la mencionada adenda, determinaba la condición de indefinida, también se estableció en el art. 2 de la misma, los supuestos por los cuales esta circunstancia operaba. Dentro de ello: inc. a) Realizar labores de carácter permanentes al momento de la entrada en vigencia de la misma (10 de marzo del 2021, inc. b) Tener contrato Administrativo de Servicios (CAS) por dos años de modo continuo o 3 años de modo discontinuo.*

3.- *Al momento de la suscripción de la mencionada adenda, no existió una evaluación previa de parte de la entidad dirigida a verificar y determinar su la mencionada servidora cumplía dichos requisitos, análisis que hubiera llevado a inferir inevitablemente que estos supuestos no eran cumplidos por la mencionada servidora, ya que: a) al 10 de marzo de 2021 solo mantenía una relación laboral de 2 meses 16 días, y b) Conforme a lo informado por la Sub Gerencia de Gestión de Recursos Humanos, no se aprecia que la Entidad haya evaluado –de forma previa a la suscripción de la adenda a plazo indefinido- si la naturaleza de la contratación –causa objetiva- era para cumplir labores de carácter permanente o no (...).*

(...)

10. *Que, conforme a lo establecido en el informe técnico emitido por la Subgerencia de Recursos Humanos, es de verse que: las labores correspondientes al servidor, no ostentan la condición de Permanente, constituyéndose desde el origen de su contratación en una labor de necesidad transitoria, (...)"*

11. *Por último, mediante Informe N° 001-2023-GPP/MDASA, de fecha 02/01/2023 la Gerente de Planeamiento y Presupuesto, ha informado que: "se hizo la búsqueda y NO SE ENCONTRÓ informe en el cual se sustente la ampliación presupuestal por cada proceso de contratación bajo el régimen antes mencionado. (...) En la Municipal Distrital de Alto Selva Alegre las certificaciones presupuestales en el año fiscal 2021 se han emitido de manera mensual según lo que se verificó en el archivo de certificaciones de crédito presupuestario emitidas por esta gerencia a solicitud de la Subgerencia de Gestión de Recursos Humanos".*





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

*Que, conforme a lo establecido en el Informe Técnico N° 170-2023-SGRH-GA-MDASA sobre adenda al Contrato Administrativo de Servicio N° 092-2020-MDASA (...), es de verse que las labores correspondientes al servidor CAS JESUS LUIS GOMEZ CANDIA, no ostenta la condición de Permanente, toda vez que fue contratado para las funciones de CONDUCTOR de la SUBGERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA, constituyéndose desde el origen de su contratación en una labor de necesidad transitoria, al estar de su periodo de contratación dentro del año fiscal de 9 días, del 23 al 31 de diciembre del 2020. POR LO QUE: Su condición laboral no se encuentra circunscrita a los alcances del primer párrafo del Artículo 4 de la Ley 31131, ni encaja en el supuesto requerido para su duración indeterminada establecido en el Artículo 5 del Dec. Leg. 1557 debidamente modificado por la Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31131 (subsistente en virtud a la parte resolutive de la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente 13-2021-AT/TC, sobre la inconstitucionalidad de la Ley en mención).*  
(...)

*Que, finalmente, respecto a la última Adenda al Contrato Administrativo de Servicios N° 092-2020-MDASA (...), por lo que deviene en nula de pleno derecho, por cuanto no se cumplía con los requisitos establecidos de:*

- a. *Realizar labores de carácter permanente al momento de la entrada en vigencia de la presente ley.*
- b. ***Tener contrato administrativo de servicios (CAS) por dos (2) años de modo continuo o tres (3) años de modo discontinuo. Estos plazos se computan a partir de la fecha de la publicación de la presente ley.*** (El subrayado es nuestro).

73. Sin embargo, de los argumentos citados en el numeral precedente se advierte que la Entidad no ha realizado una debida motivación respecto a las razones por las que las contrataciones CAS tendrían naturaleza determinada, ya que sin bien la Entidad señala que el impugnante habría sido contratada de manera temporal sustenta sus fundamentos en lo referido en los literales a) y b) del artículo 2 de la Ley 31131, artículo que fue declarado inconstitucional por la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00013-2021-PI/TC, publicada el 19 diciembre 2021, razón por la cual, no es una disposición normativa que se encuentre vigente.
74. En esa misma línea, respecto al argumento referido que al 10 de marzo de 2021 solo mantenía una relación laboral de dos (2) meses y dieciséis (16) días, cabe precisar que el periodo de contratación no ha sido contemplado como uno de los supuestos para considerar que la contratación del impugnante fue para el desempeño de labores de necesidad transitoria.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

75. Adicionalmente, la falta de previsión presupuestal alegada por la Entidad no constituye de la misma manera una causal contemplada en el ordenamiento jurídico para determinar que la contratación del impugnante ha sido para el desempeño de labores de necesidad transitoria.
76. En tal sentido, en el presente caso la Entidad ha desestimado la calidad de indeterminado al contrato CAS del impugnante; no obstante, no ha fundamentado, de manera debidamente sustentada, las razones para considerar que la contratación del impugnante se encuentra inmersa en alguna de las excepciones previstas para la aplicación de la Ley N° 31131; contraviéndose el deber de motivación y el principio de legalidad.
77. Cabe recordar que, la debida motivación, en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico, constituye un requisito de validez del acto administrativo<sup>24</sup> que se sustenta en la necesidad de "*permitir apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad en la actuación pública*"<sup>25</sup>; por lo que no son admisibles como tal la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto, tal como se desprende del numeral 4 del artículo 3º y del numeral 3 del artículo 6º del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante el TUO de la Ley N° 27444.
78. El incumplimiento del deber de motivación del acto administrativo comprende dos supuestos principales: la carencia absoluta de motivación y la existencia de una motivación insuficiente o parcial. En el segundo caso, por tratarse de un vicio no trascendente, prevalece la conservación del acto a la que hace referencia el artículo 14º de TUO de la Ley N° 27444<sup>26</sup>. En el primero, al no encontrarse dentro

<sup>24</sup>**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

**"Artículo 3º.- Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico".

<sup>25</sup>**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

**"Artículo 6º.- Motivación del acto administrativo (...)**

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto".

<sup>26</sup>**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

**"Artículo 14º.- Conservación del acto**

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

del supuesto de conversación antes indicado, el efecto es la nulidad de pleno derecho del acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 10º de la misma Ley<sup>27</sup>.

79. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha precisado que *“El derecho a la debida motivación de las resoluciones importa que los jueces, al resolver las causas, expresen las. Esas razones, por lo demás, pueden y deben provenir no sólo del ordenamiento razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión jurídico vigente y aplicable al caso, sino de los propios hechos debidamente acreditados en el trámite del proceso”*<sup>28</sup>.
80. En función a ello, la motivación de resoluciones permite *“evidenciar que el fallo es una decisión razonada en términos de Derecho y no un simple y arbitrario acto de voluntad de quien está llamado a juzgar, en ejercicio de un rechazable -en nuestra opinión- absolutismo judicial”*<sup>29</sup>.
81. Siguiendo esa línea argumentativa, el Tribunal Constitucional ha expuesto también que *“El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso”*<sup>30</sup>.
82. De igual manera, el máximo intérprete de la constitución estableció que *“no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales”*<sup>31</sup>. De tal

14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

14.2 Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes: (...)

14.2.2 El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial. (...).”

<sup>27</sup>**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

**“Artículo 10º.- Causales de nulidad**

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: (...)

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14. (...).”

<sup>28</sup>Fundamento 2 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Exp. Nº 01480-2006-AA/TC.

<sup>29</sup>MILLIONE, Cirio. El derecho a obtener una resolución de fondo en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional Español, Universidad de Córdoba, p. 16.

<sup>30</sup>Fundamento 7 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Exp. Nº 00728-2008- PHC/TC.

<sup>31</sup>Ibidem.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25º del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2018-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

manera, precisó que el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la motivación de resoluciones, se encuentra delimitado por los siguientes supuestos<sup>32</sup>:

- a) Inexistencia de motivación o motivación aparente;
- b) Falta de motivación interna del razonamiento;
- c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas;
- d) La motivación insuficiente;
- e) La motivación sustancialmente incongruente; y,
- f) Motivaciones cualificadas.

83. En virtud de la calificación antes descrita, el Tribunal Constitucional, sobre la inexistencia de motivación o motivación aparente, estableció lo siguiente: *"a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico"*<sup>33</sup>.
84. Debe tenerse presente que de conformidad con lo establecido en el numeral 6.1 del artículo 6º del TUO de la Ley Nº 27444, la motivación debe ser expresa y debe comprender la exposición de los hechos y las razones jurídicas que justifican el acto adoptado.
85. Siendo así, correspondía que la Entidad emita una decisión debidamente motivada y acorde al principio de legalidad, señalando de forma precisa las razones por las cuales la contratación del impugnante se encontraría en alguna de las excepciones para que su contrato sea de naturaleza indeterminada, en el marco de lo dispuesto por la Ley Nº 31131, de tal manera que su cese se sustente en la aplicación de una causal de extinción de contrato prevista en el artículo 10 del Decreto Legislativo Nº 1057, que sea acorde con la naturaleza de su contratación.
86. En consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la Resolución de Alcaldía Nº 096-2023-MDASA, del 15 de febrero del 2023, por encontrarse inmerso en la causal de nulidad prevista en los numerales 1 y 2 del artículo 10º del TUO de la Ley

<sup>32</sup>Ibidem.

<sup>33</sup>Literal a) del fundamento 7 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Exp. Nº 00728-2008-PHC/TC.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

Nº 27444<sup>34</sup>, en concordancia con el numeral 6.1 del artículo 6 del mismo<sup>35</sup>; siendo innecesario pronunciarse sobre los argumentos de fondo esgrimidos en el recurso de apelación; al haberse constatado la vulneración al deber de motivación y al principio de legalidad.

87. Finalmente, teniendo en consideración las razones que llevaron a declarar la nulidad señalada en el numeral anterior, corresponde retrotraer el procedimiento al momento previo a la decisión de dar por concluido el vínculo laboral del impugnante, contenida en la Resolución de Alcaldía Nº 096-2023-MDASA, debiendo la Entidad subsanar en el más breve plazo las deficiencias expuestas precedentemente, mediante una evaluación fundamentada de la naturaleza de la contratación del impugnante, en el marco de lo dispuesto por la Ley Nº 31131 y, en caso correspondiera, la aplicación debidamente motivada de una causal de extinción acorde a la naturaleza del contrato administrativo de servicios del impugnante.
88. Consecuentemente, corresponderá a la Entidad reponer al impugnante en su puesto de trabajo en caso se advierta que su contratación administrativa de servicios es de naturaleza indeterminada –en aplicación de la Ley Nº 31131- y no se hubiera configurado alguna causal de extinción aplicable conforme a la normatividad vigente.

En ejercicio de las facultades previstas en el artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 1023, la Primera Sala del Tribunal del Servicio Civil;

<sup>34</sup>**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

**“Artículo 10º.- Causales de nulidad**

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.

(...)”.

<sup>35</sup>**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

**“Artículo 6º.- Motivación del acto administrativo**

6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

(...)”.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25º del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

## RESUELVE:

**PRIMERO.-** Declarar la NULIDAD de la Resolución de Alcaldía N° 096-2023-MDASA, del 15 de febrero de 2023, emitida por la Alcaldía de la Municipalidad Distrital de Alto Selva Alegre; en el extremo referido a la nulidad de oficio de la Adenda al Contrato Administrativo de Servicio N° 092-2020-MDASA; por haberse vulnerado el principio de legalidad.

**SEGUNDO.-** Declarar la NULIDAD de la Resolución de Alcaldía N° 096-2023-MDASA, del 15 de febrero de 2023, emitida por la Alcaldía de la Municipalidad Distrital de Alto Selva Alegre; en el extremo referido a la extinción del vínculo laboral, al haberse vulnerado el deber de motivación de los actos administrativos y el principio de legalidad.

**TERCERO.-** Retrotraer el procedimiento al momento previo a la emisión de la Resolución de Alcaldía N° 096-2023-MDASA, debiendo la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ALTO SELVA ALEGRE tener en consideración los criterios señalados en la presente resolución.

**CUARTO.-** Notificar la presente resolución al señor JESUS LUIS GOMEZ CANDIA y a la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ALTO SELVA ALEGRE, para su cumplimiento y fines pertinentes.

**QUINTO.-** Devolver el expediente a la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ALTO SELVA ALEGRE, debiendo la Entidad considerar lo señalado en el artículo 11° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

**SEXTO.-** Disponer la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (<https://www.servir.gob.pe/tribunal-sc/resoluciones-de-salas/primera-sala/>).

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Firmado por  
**CESAR EFRAIN ABANTO REVILLA**  
Presidente  
Tribunal de Servicio Civil

Firmado por VºBº  
**ROLANDO SALVATIERRA COMBINA**  
Vocal  
Tribunal de Servicio Civil

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.

Página 29 de 30





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Firmado por VºBº

**ORLANDO DE LAS CASAS DE LA TORRE UGARTE**

Vocal

Tribunal de Servicio Civil

P9

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias. La integridad del documento y la autenticidad de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.

Página 30 de 30

[www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)

Jirón Mariscal Miller 1153 - 1157  
Jesús María, 15072 - Perú  
T: 51-1-2063370



BICENTENARIO  
PERÚ  
2024

