



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

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

**RESOLUCIÓN N° 002043-2022-SERVIR/TSC-Primera Sala**

**EXPEDIENTE** : 3097-2022-SERVIR/TSC  
**IMPUGNANTE** : LUCINA EDITH TELLO SAGON  
**ENTIDAD** : HOSPITAL DE BARRANCA - CAJATAMBO Y SERVICIOS  
 BASICOS DE SALUD  
**RÉGIMEN** : DECRETO LEGISLATIVO N° 1057  
**MATERIA** : ACCESO AL SERVICIO CIVIL  
 DESNATURALIZACIÓN DE CONTRATOS

**SUMILLA:** *Se declara **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la señora LUCINA EDITH TELLO SAGON contra el acto administrativo contenido en la Carta N° 00170-2022/GRL-GRDS-DIRESA-L-UE 1289/DA-UP, del 1 de junio de 2022, emitida por la Jefatura de la Unidad de Personal del Hospital de Barranca - Cajatambo y Servicios Básicos de Salud, en el extremo referido a la desnaturalización de los Contratos por Servicios No Personales – SNP y los Contratos Administrativos de Servicios, suscritos en el periodo del 1 de febrero de 1998 hasta el 30 de junio de 2012, y la consecuente declaración de la existencia de un vínculo laboral en el régimen del Decreto Legislativo N° 276; en observancia del principio de legalidad.*

*Asimismo, se declara la **NULIDAD** del acto administrativo contenido en la Carta N° 00170-2022/GRL-GRDS-DIRESA-L-UE 1289/DA-UP, del 1 de junio de 2022, emitida por la Jefatura de la Unidad de Personal del Hospital de Barranca - Cajatambo y Servicios Básicos de Salud, en el extremo referido a la programación de sus vacaciones remuneradas por el periodo del 1 de febrero de 1998 hasta el 30 de junio de 2012, al vulnerar el derecho a la motivación de resoluciones.*

*Finalmente, se declara **IMPROCEDENTE** el recurso de apelación interpuesto por la señora LUCINA EDITH TELLO SAGON contra el acto administrativo contenido en la Carta N° 00170-2022/GRL-GRDS-DIRESA-L-UE 1289/DA-UP, del 1 de junio de 2022, en el extremo en que se solicita el pago de la bonificación por escolaridad por el periodo del 1 de febrero de 1998 hasta el 30 de junio de 2012, dado que el Tribunal del Servicio Civil no es competente para conocer los mismos.*

Lima, 4 de noviembre de 2022

**ANTECEDENTES**

1. El 18 de mayo de 2022, la señora LUCINA EDITH TELLO SAGON, en adelante la impugnante, solicitó a la Dirección Ejecutiva del Hospital de Barranca - Cajatambo y Servicios Básicos de Salud, en adelante la Entidad, lo siguiente:
  - (i) Se declare la desnaturalización de los Contratos por Servicios No Personales – SNP y los Contratos Administrativos de Servicios, suscritos en el periodo del 1

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.



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

de febrero de 1998 hasta el 30 de junio de 2012. En consecuencia, que se declare la existencia de un vínculo laboral en el régimen del Decreto Legislativo N° 276, en virtud al principio de primacía de la realidad.

(ii) Se programen sus vacaciones remuneradas por el periodo del 1 de febrero de 1998 hasta el 30 de junio de 2012.

(iii) Se ordene el pago de la bonificación por escolaridad por el periodo del 1 de febrero de 1998 hasta el 30 de junio de 2012.

2. Mediante la Carta N° 00170-2022/GRL-GRDS-DIRESA-L-UE 1289/DA-UP, del 1 de junio de 2022<sup>1</sup>, la Jefatura de la Unidad de Personal de la Entidad declaró improcedente la solicitud de desnaturalización de los Contratos por Servicios No Personales – SNP y los Contratos Administrativos de Servicios, suscritos en el periodo del 1 de febrero de 1998 hasta el 30 de junio de 2012.

#### TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

3. Al no encontrarse conforme con la decisión de la Entidad, el 28 de junio de 2022 la impugnante interpuso recurso de apelación contra el acto administrativo contenido en la Carta N° 00170-2022/GRL-GRDS-DIRESA-L-UE 1289/DA-UP, solicitando que se declare su nulidad por haberse emitido con vulneración al debido procedimiento administrativo y la motivación de decisiones administrativas.

4. Con Oficio N° 00104-2022-GRL-GRDS-DIRESA-L-UE-1289/UP la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.

5. A través de los Oficios N° 008353-2022-SERVIR/TSC y 008354-2022-SERVIR/TSC, la Secretaría Técnica del Tribunal comunicó a la impugnante y a la Entidad que el recurso de apelación había sido admitido.

#### ANÁLISIS

##### De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

6. 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

<sup>1</sup> Notificada a la impugnante el 17 de junio de 2022.

<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"**

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.



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

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.

7. 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.
8. 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 solo 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

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”.

<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”.

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.



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

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>.

9. 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

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

**“Artículo 95º.- 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 16º.- 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;
- 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 16º.- 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;

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.



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

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 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)

10. 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.
11. 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

- 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.



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

expediente, corresponde en esta etapa efectuar el análisis jurídico del recurso de apelación.

- No obstante, como se ha señalado en los antecedentes de la presente resolución, la solicitud de la impugnante no solo versa sobre la desnaturalización de la contratación por Servicios No Personales y la Contratación Administrativa de Servicios, así como el otorgamiento de vacaciones, extremos que serían competencia de este Tribunal, sino también del pago de una bonificación por escolaridad, lo que pertenece a la materia de pago de retribuciones, para lo cual el Tribunal no resulta competente. En ese sentido, corresponde declarar improcedente el recurso de apelación en este extremo.

Sobre la desnaturalización de los contratos para Servicios No Personales, la validez de los contratos regulados bajo el Decreto Legislativo N° 1057 y los requisitos de acceso a la carrera administrativa regulado en el Decreto Legislativo N° 276

- En primer lugar, la tesis formulada por la impugnante parte de la presunta desnaturalización de los Contratos por Servicios No Personales que habría suscrito con la Entidad, los cuales encubrirían una relación laboral permanente. A partir de tal suceso, considera que los Contratos Administrativos de Servicios suscritos posteriormente, son inválidos. Es decir, bajo la teoría de la impugnante, la invalidez de estos últimos depende de que los Contratos por Servicios No Personales se encuentren desnaturalizados.
- Al respecto, la contratación para Servicios No Personales, dentro de la Administración Pública, tiene sus orígenes más remotos en el Decreto Supremo N° 065-85-PCM, que aprobó el Reglamento Único de Adquisiciones y Suministro de Bienes y Servicios No Personales del Estado, el cual regulaba, entre otras cosas, la adquisición de Servicios No Personales a través de contratos de Locación de Servicios.
- El citado reglamento definía por Servicios No Personales a toda *"actividad o trabajo que efectúa una persona natural o jurídica ajena al organismo público que desea adquirir, a cambio de una retribución económica, para atender una necesidad intangible. Se orienta a la producción, construcción, habilitación, funcionamiento, orientación, conservación, preservación u otros; se mide en y por sus efectos o resultados"*.
- En relación al contrato de Locación de Servicios, el artículo 1764° del Código Civil señala que: *"por la locación de servicios el locador se obliga, sin estar subordinado al comitente, a prestarle sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución"*.

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.



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

17. Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante la Resolución Directoral N° 007-99-EF-76.01, definió el citado contrato de la siguiente manera: *"Por la locación de servicios el locador se obliga, sin estar subordinado al comitente, a prestarle sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución, sin que medie vínculo laboral. En el Sector Público dicho contrato se denomina Contrato de Servicios No Personales"*.
18. Nótese que en estas definiciones se precisa que el prestador de servicios no se encuentra subordinado al comitente, en este caso la Entidad, pues dicho contrato se caracteriza por la autonomía que ostenta el prestador de servicios, y es que de recibir órdenes, estar sujeto a control o a alguna otra manifestación de sujeción al comitente, se estaría frente a una relación de naturaleza laboral, la cual se caracteriza por el elemento subordinación.
19. Cabe indicar que *"(...) la subordinación (...) constituye un vínculo jurídico, del cual se derivan derecho y una obligación: el derecho del acreedor de la energía de trabajo de dictar al deudor los lineamientos, instrucciones u órdenes que estime convenientes para la obtención de los fines o el provecho que espera lograr con la actividad de quien trabaja (facultad de mando); y la obligación de este último de acatar esas disposiciones en la prestación de su actividad (deber de obediencia), las cuales constituyen una unidad indesligable (...) la subordinación consiste en el derecho del acreedor de disponer de la actividad o energía de trabajo del deudor para la consecución de los fines o provecho que con su aplicación espera lograr. Acatar las manifestaciones concretas de dicho derecho de la ejecución de la prestación"*<sup>10</sup>. De esta manera, la existencia de subordinación determinaría que la contratación civil (locación de servicios) esté siendo utilizada fraudulentamente para pretender generar convicción de una realidad no concurrente, al encubrir un vínculo de naturaleza laboral.
20. Ahora bien, en el marco de la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, a través del Decreto Legislativo N° 1057, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 28 de junio de 2008; se creó una modalidad especial para contratación de personal al servicio del Estado denominada: Contrato Administrativo de Servicios – CAS, el cual posteriormente sería reconocido por el Tribunal Constitucional, en la sentencia del Expediente N° 00002-2010-PI/TC, como un régimen laboral especial.
21. Estando a ello, el Tribunal Constitucional al momento de resolver el proceso de inconstitucionalidad presentado contra el Decreto Legislativo N° 1057 ha manifestado que el *"(...) contenido del contrato regulado en la norma (...) tiene las características de un contrato de trabajo y no de un contrato administrativo (...)"* ,

<sup>10</sup>SANGUINETTI RAYMOND, Wilfredo. *Contrato de Locación de Servicios frente al Derecho Civil y al Derecho del Trabajo*. Editorial Cultural Cuzco, Lima, 1988, pp. 293-294.

Este 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.



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

interpretando que los contratos suscritos bajo la referida norma se encuentran dentro de un "(...) régimen `especial` de contratación laboral para el sector público, el mismo que (...) resulta compatible con el marco constitucional"<sup>11</sup>.

22. En virtud de lo señalado por el Tribunal Constitucional, con el Decreto Supremo N° 065-2011-PCM se establecieron modificatorias al Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, aprobado por el Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, entre las cuales en el artículo 1º<sup>12</sup> se dispuso el carácter laboral del contrato bajo el referido régimen. Asimismo, se mantuvo la disposición respecto de la cual este contrato no se encuentra sujeto a las disposiciones del Decreto Legislativo N° 276, ni las del Decreto Legislativo N° 728 u otras normas que regulen carreras administrativas especiales.
23. De lo expuesto se concluye que a los contratos suscritos bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 1057 no le son aplicables las disposiciones específicas del régimen laboral público ni del régimen laboral de la actividad privada, u otras normas especiales relacionadas a la carrera administrativa, toda vez que se trata de un régimen laboral especial, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional, y por ende, presenta los tres elementos típicos de toda relación de trabajo: Subordinación, remuneración y prestación personal del servicio.
24. Por otra parte, esta modalidad de contratación, según la exposición de motivos del referido decreto legislativo, tenía por objeto fundamental "regularizar" una situación de hecho que se había venido presentando de manera muy amplia en la administración pública, que era la utilización de los contratos denominados "servicios no personales" para la contratación de personal que realizara labores permanentes, lo cual fue considerado como una situación anómala que habría motivado que el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial declarara como trabajadores públicos a personas contratadas bajo estos últimos contratos.
25. Así, el texto original del artículo 3º del Decreto Legislativo N° 1057 estableció que el contrato administrativo de servicios era una modalidad propia del derecho administrativo y privativa del Estado que no se encontraba sujeta a las disposiciones del Decreto Legislativo N° 276, ni al Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto

<sup>11</sup>Fundamento N° 47 de la Sentencia emitida en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC.

<sup>12</sup>**Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, modificado por Decreto Supremo N° 065-2011-PCM**  
**"Artículo 1º.- Naturaleza jurídica, definición del contrato administrativo de servicios y normas aplicables**

El contrato administrativo de servicios es un régimen especial de contratación laboral para el sector público, que vincula a una entidad pública con una persona natural que presta servicios de manera subordinada. Se rige por normas especiales y confiere a las partes únicamente los beneficios y las obligaciones inherentes al régimen especial".

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.



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Supremo Nº 003-97-TR, ni a ninguna de las otras normas que regulan carreras administrativas especiales.

26. En esa línea, el Tribunal Constitucional, al momento de resolver el proceso de inconstitucionalidad presentado contra el Decreto Legislativo Nº 1057, reconoció que:

*"35. (...) este sistema de contratación laboral es sustitutorio del sistema civil de contratación de locación de servicios, también conocido como de servicios no personales –regulado por el artículo 1764º y siguientes del Código Civil–, siempre que se advierta la desnaturalización de dicho contrato. Esto no significa que el Estado no pueda recurrir a los contratos de locación de servicios, cuando por la naturaleza de la actividad a desarrollar, ello se justifique; lo que se proscribe es recurrir a este sistema de contratación, para actividades que importan la existencia de un vínculo laboral.*

*36. En efecto, el contrato de locación de servicios podía ser utilizado fraudulentamente, en razón de las labores que se pretendía realicen los comitentes –que podían ser de naturaleza permanente–, o por la duración de estos contratos –cuya extensión los desnaturalizaba–, sin que por ello se respetara el goce o acceso a ningún derecho constitucional de naturaleza laboral"<sup>13</sup>.*

27. Por lo que a partir de lo expuesto podemos concluir que el régimen del Decreto Legislativo Nº 1057 se implementó como un régimen sustitutorio de los Contratos por Servicios No Personales en los que sí existía subordinación dada la naturaleza de la labor objeto de la contratación; vale decir, sustituyó aquellos contratos civiles que estaban desnaturalizados. Esto incluso queda en relieve cuando la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1057º permitió la celebración de contratos administrativo de servicios en sustitución del contrato de locación de servicios que vinculaban a las partes a la vigencia de la referida norma.
28. De esta manera, aun cuando la contratación por Servicios No Personales se encuentre desnaturalizada, no podría declararse la invalidez del contrato administrativo de servicios suscrito entre las partes, en observancia irrestricta del principio de legalidad.
29. Es por ello, también, que el Tribunal Constitucional, en diversas ocasiones, ha señalado que *"no corresponde analizar si con anterioridad a la celebración de los contratos administrativos de servicios, los contratos civiles que habría suscrito el demandante fueron desnaturalizados, pues en el caso de que ello hubiese ocurrido,*

<sup>13</sup>Fundamentos N<sup>os</sup> 35 y 36 de la Sentencia emitida en el Expediente Nº 00002-2010-PI/TC

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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

*dicha situación de fraude constituiría un período independiente del inicio de los contratos administrativos de servicios, lo cual es constitucional*<sup>14</sup>.

30. Por lo antes expuesto, corresponde declarar infundado el extremo en donde la impugnante solicita la desnaturalización de los Contratos por Servicios No Personales – SNP y los Contratos Administrativos de Servicios, suscritos en el periodo del 1 de febrero de 1998 hasta el 30 de junio de 2012.
31. Ahora, debemos señalar que el artículo 40º de la Constitución Política del Perú señala que: *“La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente”*.
32. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha precisado en la sentencia recaída en el expediente N° 05057-2013-PA/TC (Caso Huatuco Huatuco), que: *“el artículo 40º de la Constitución reconoce la carrera administrativa como un bien jurídico constitucional, precisando que por ley se regularán el ingreso, los derechos, deberes y las responsabilidades de los servidores. Por tanto, en rigor, estamos frente a un bien jurídico garantizado por la Constitución cuyo desarrollo se delega al legislador. (Exp. N° 00008-2005-PUTC FJ 44)”*.
33. En esa línea, la Ley N° 28175 – Ley Marco del Empleo Público, aplicable a todas las personas que prestan servicios remunerados bajo subordinación para el Estado, establece en su artículo 5º que *“El acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades”*.
34. Por su parte, el artículo 12º del Decreto Legislativo N° 276 establece como un requisito para el ingreso a la carrera Administrativa: *“Presentarse y ser aprobado en el concurso de admisión”*; mientras que el artículo 28º del Reglamento dicha ley señala que *“el ingreso a la Administración Pública en la condición de servidor de carrera o de servidor contratado para labores de naturaleza permanente se efectúa obligatoriamente mediante concurso. La incorporación a la Carrera Administrativa será por el nivel inicial del grupo ocupacional al cual postuló. Es nulo todo acto administrativo que contravenga la presente disposición”*.

<sup>14</sup>Fundamento N° 3 de la sentencia emitida en el Expediente N° 04273-2012-PA/TC, del 21 de enero de 2013, fundamento 4 de la sentencia emitida en el Expediente N° 03380-2013-PA/TC, del 10 de noviembre de 2015, fundamento 4 de la sentencia emitida en el Expediente N° 06462-2013-PA/TC, del 28 de noviembre de 2017, fundamento 3 de la sentencia emitida en el Expediente N° 01099-2016-PA/TC, del 25 de abril de 2018, fundamento 4, entre otras.

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.



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

35. A su vez, el artículo 32º del referido Reglamento señala que: *"El ganador del concurso de ingreso es incorporado a la Administración Pública mediante resolución de nombramiento o contrato, en la que además se expresa el respectivo puesto de trabajo"*.
36. De modo tal que el ingreso a la administración pública bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 276, ya sea como servidor de carrera (nombrado) o servidor contratado por servicios personales para labores de naturaleza permanente (contrato), se produce siempre a través de concurso público. Aunque, en estricto, sólo se encontrará dentro de la Carrera Administrativa el personal que haya ingresado a la administración pública con nombramiento; pues de acuerdo al artículo 2º del Decreto Legislativo N° 276, los servidores contratados por servicios personales no están comprendidos en la Carrera Administrativa, pero sí en las disposiciones de la referida ley en lo que les sea aplicable.
37. Cabe agregar que el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00002-2010-PI/TC, cuyas interpretaciones contenidas en ella son vinculantes para todos los poderes públicos y tienen alcances generales, afirmó en los fundamentos 27 y 30 que:

*"En el caso del Decreto Legislativo N° 276, que promulga la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, se advierte –efectos de la presente sentencia–, que el ingreso a la carrera pública está sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos (artículo 12º), tales como ser ciudadano en ejercicio; acreditar buena conducta y salud; reunir los requisitos propios del respectivo grupo ocupacional; aprobar el concurso de admisión; así como los demás que señale la ley.*

*Además, el ingreso a la Carrera Administrativa debe hacerse por el nivel inicial de cada grupo ocupacional, siendo necesario para ello la existencia de vacantes presupuestadas, pues de otro modo no podría entenderse lo expuesto en el artículo 13º cuando se dispone que "Las vacantes se establecen en el presupuesto de cada entidad".*

(...)

*De todo lo expuesto, se puede extraer, como **segunda conclusión**, que para ingresar al sector público, tanto en el régimen laboral público como en el privado, resulta necesario no solo la existencia de una plaza vacante, que debe encontrarse previamente presupuestada, sino además que no exista impedimento para que aquella sea cubierta a través del mecanismo idóneo para tal efecto"*.

38. Igualmente, en la sentencia recaída en el expediente N° 05057-2013-PA/TC (Caso Huatuco Huatuco), el Tribunal Constitucional ha precisado que:

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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

*"El Tribunal Constitucional ha puntualizado que los contenidos del derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, son los siguientes: i) acceder o ingresar a la función pública; ii) ejercerla plenamente; iii) ascender en la función pública; y iv) condiciones iguales de acceso (Expediente N.º 00025-2005-PUTC y otro, FJ 43). Asimismo, ha determinado que el derecho de acceso a la función pública tiene como principio consustancial el principio de mérito, el cual vincula plenamente al Estado y a toda entidad pública en general. Esto significa que este principio vincula positivamente al legislador a que la regulación sobre el acceso a toda función pública observe irrestrictamente el principio basilar del acceso por mérito; asimismo, que toda actuación de la administración del Estado y de toda entidad pública, en general, observe tal principio en todos sus actos en relación al acceso a la función pública de las personas (FJ 50).*

*Teniendo en cuenta lo expuesto acerca de los mencionados contenidos de relevancia constitucional sobre funcionarios y servidores públicos, específicamente que el aspecto relevante para identificar a un funcionario o servidor público es el desempeño de funciones en las entidades públicas del Estado; a que la carrera administrativa constituye un bien jurídico constitucional; la prohibición de deformar el régimen específico de los funcionarios y servidores públicos; que el derecho de acceso a la función pública tiene como principio consustancial el principio de mérito; y que, conforme a sus competencias y a los mencionados contenidos constitucionales, el Poder Legislativo ha expedido la Ley N.º 28175, Marco del Empleo Público, en cuyo artículo 5º establece que el acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto, en base a los méritos y capacidad de las personas, el Tribunal Constitucional estima que existen suficientes y justificadas razones para asumir que el ingreso a la administración pública mediante un contrato a plazo indeterminado exige necesariamente un previo concurso público de méritos para una plaza presupuestada y vacante de duración indeterminada.*

*10. En efecto, este Tribunal ha resaltado la importancia de la meritocracia (mérito personal y capacidad profesional) para el ingreso a la administración pública, estableciendo que ésta constituye un criterio objetivo fundamental en el ingreso y permanencia en la actividad estatal para la prestación de un servicio público (Expediente N.º 00020-2012- PI/TC FJ 56)".*

39. Por lo que puede inferirse que el Tribunal Constitucional, haciendo un desarrollo de lo establecido en los artículos 12º y 13º del Decreto Legislativo Nº 276 y el artículo 5º de la Ley 28175, considera que el acceso a la función pública se rige por el principio del mérito, por lo que el ingreso a la administración pública se debe realizar mediante concurso público abierto a una plaza previamente presupuestada.
40. En ese contexto, de los documentos que obran en el expediente administrativo se puede corroborar que la impugnante nunca se ha sometido a un concurso público abierto para ingresar a prestar servicios a la administración pública en alguna plaza presupuestada bajo cualquiera de las dos (2) modalidades antes descritas

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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

(nombramiento o contrato por servicios personales para labores de naturaleza permanente), durante el periodo en cuestión.

41. Sobre el particular, esta Sala considera que de lo obrante en los actuados administrativos solo se advierte que la impugnante se vinculó mediante Contratos por Servicios No Personales y luego bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057. Por lo tanto, no cumple uno de los requisitos indispensables para incorporarse a la Carrera Administrativa en dicho periodo o, cuando menos, encontrarse dentro de los alcances del Decreto Legislativo N° 276.
42. Consecuentemente, en aplicación del principio de legalidad, aun cuando se hubiese verificado la desnaturalización de los Contratos por Servicios No Personales; este Tribunal no puede disponer su inclusión dentro de los alcances del Decreto Legislativo N° 276. Disponer lo contrario sería contravenir las normas antes descritas, lo cual es sancionado con nulidad por el artículo 28° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276 y el artículo 9° de la Ley N° 28175. Este último sanciona con nulidad cualquier ingreso a la administración pública sin concurso previo, al señalar que: *"la inobservancia de las normas de acceso vulnera el interés general e impide la existencia de una relación válida. Es nulo de pleno derecho el acto administrativo que las contravenga, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quien lo promueva, ordena o permita"*.
43. En consecuencia, esta Sala considera que, aun cuando se pueda hipotéticamente probar la desnaturalización de los contratos de locación de servicios que hubiera suscrito con la impugnante por el periodo solicitado; no es posible que en esta instancia administrativa se disponga su incorporación bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 276, por lo que el recurso de apelación sometido a análisis debe ser declarado infundado.

#### Sobre la solicitud de vacaciones

44. El debido proceso es concebido como un derecho fundamental que garantiza -en un Estado de Derecho- que los ciudadanos sean respetados por las autoridades en el seno de cualquier proceso (judicial, administrativo o de otra índole), asegurando así que estos puedan ejercer adecuadamente la defensa de sus derechos o intereses frente a cualquier acción u omisión que pudiese afectarlos.
45. En palabras del Tribunal Constitucional, el debido proceso *«(...) es un derecho –por así decirlo– continente puesto que comprende, a su vez, diversos derechos fundamentales de orden procesal. A este respecto, se ha afirmado que: "(...) su contenido constitucionalmente protegido comprende una serie de garantías, formales y materiales, de muy distinta naturaleza, que en conjunto garantizan que el procedimiento o proceso en el cual se encuentre inmerso una persona se realice y*

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.



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

*concluya con el necesario respeto y protección de todos los derechos que en él puedan encontrarse comprendidos." (STC 7289-2005-AA/TC, FJ 5)<sup>15</sup>»*

46. En nuestra Constitución Política el debido proceso está reconocido en el numeral 3 del artículo 139º. Si bien se encuentra comprendido como un derecho o principio del ámbito jurisdiccional, el Tribunal Constitucional ha sido claro al señalar en reiterada jurisprudencia que el debido proceso "(...) es un derecho cuyo ámbito de irradiación no abarca exclusivamente el campo judicial, sino que se proyecta, con las exigencias de su respeto y protección, sobre todo órgano, público o privado, que ejerza funciones formal o materialmente jurisdiccionales"<sup>16</sup>. En razón a ello, "dicha disposición constitucional es aplicable a todo proceso en general, por lo que constituye también un principio y un derecho del proceso administrativo"<sup>17</sup>.
47. Dicho tribunal agrega, que: "El fundamento principal por el que se habla de un debido procedimiento administrativo encuentra sustento en el hecho de que tanto la jurisdicción como la administración están indiscutiblemente vinculados a la Carta Magna, de modo que si ésta resuelve sobre asuntos de interés de los administrados, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer las categorías invocables ante el órgano jurisdiccional"<sup>18</sup>.
48. Para Morón Urbina, la dimensión más conocida del derecho al debido proceso comprende una serie de derechos que forman parte de un estándar mínimo de garantía para los administrados, que a grandes rasgos y *mutatis mutandi* implican la aplicación a la sede administrativa de los derechos concebidos originalmente en la sede de los procesos jurisdiccionales. Por lo general, se suelen desprender los siguientes subprincipios esenciales: el contradictorio, el derecho de defensa, el derecho a ser notificado, el acceso al expediente, el derecho de audiencia, el derecho a probar, entre otros<sup>19</sup>.
49. En esa medida, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar 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, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener

<sup>15</sup>Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 3433-2013-PA/TC.

<sup>16</sup>Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 7289-2005-PA/TC.

<sup>17</sup>Fundamento 2 de la sentencia emitida en el expediente N° 4644-2012-PA/TC.

<sup>18</sup>Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 3891-2011-PA/TC.

<sup>19</sup>MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2017, p.79.

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.



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten<sup>20</sup>.

50. Ahora, este Tribunal ya ha tenido ocasión de explicar ampliamente qué garantías derivan del debido procedimiento, y cuál es la obligación de la Administración Pública frente a estas. Así, en la Resolución de Sala Plena N° 001-2012-SERVIR/TSC, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 28 de mayo de 2012, se indicó que:

*“El debido procedimiento, con todas sus implicancias y alcances antes analizados, debe ser respetado plenamente en el marco de los procedimientos disciplinarios, en los que se juzga y sanciona a quienes tiene con la Administración lo que se ha denominado relaciones de sujeción especial, a fin de garantizar que su conducción se ajuste a derecho y se pueda ejercer un control apropiado de las potestades de la Administración”.*

51. La debida motivación de las resoluciones es un principio que forma parte del debido procedimiento administrativo. Esta, en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico, constituye un requisito de validez del acto administrativo<sup>21</sup> que se sustenta en la necesidad de permitir apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad en la actuación pública<sup>22</sup>. Por ello no son admisibles como

<sup>20</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

**“Artículo IV.-Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:  
(...)

**1.2. Principio del debido procedimiento.-** Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo”.

<sup>21</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>22</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**

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.

*[Handwritten signature]*



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

tal la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto. De modo que, en el procedimiento administrativo disciplinario, el derecho de defensa se garantiza cuando los actos de imputación y sanción se encuentran debidamente motivados.

52. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha precisado, que: *"el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. (...)*

*La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional"*<sup>23</sup>.

53. Igualmente, dicho Tribunal ha precisado en torno a la motivación, que: *"La Constitución no garantiza una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación jurídica, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa, o se presenta el supuesto de motivación por remisión.*

*Tampoco garantiza que, de manera pormenorizada, todas las alegaciones que las partes puedan formular dentro del proceso sean objeto de un pronunciamiento expreso y detallado. En materia penal, el derecho en referencia garantiza que la decisión expresada en el fallo sea consecuencia de una deducción razonable de los hechos del caso, las pruebas aportadas y la valoración jurídica de ellas en la resolución de la controversia. En suma, garantiza que el razonamiento empleado guarde relación y sea proporcionado y congruente con el problema que al juez penal corresponde resolver"*<sup>24</sup>. (Subrayado es nuestro)

54. 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>25</sup>. De tal manera, precisó que

(...)

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>23</sup>Fundamento 9 de la sentencia emitida en el expediente N° 0091-2005-PA/TC.

<sup>24</sup>Fundamento 11 de la sentencia emitida en el expediente N° 1230-2002-HC/TC.

<sup>25</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. 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.



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la motivación de resoluciones, se encuentra delimitado por los siguientes supuestos<sup>26</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 calificadas.

55. En virtud de la calificación antes descrita, el Tribunal Constitucional ha definido a la motivación sustancialmente incongruente del siguiente modo:

*"e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengan planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva) (...)"<sup>27</sup>.*

56. Como se aprecia de la solicitud inicial de la impugnante, esta solicita que se programen sus vacaciones remuneradas por el periodo del 1 de febrero de 1998 hasta el 30 de junio de 2012.
57. No obstante, al emitir la Carta N° 00170-2022/GRL-GRDS-DIRESA-L-UE 1289/DA-UP, la Entidad no se pronunció sobre este extremo de la solicitud.
58. Ciertamente, es consecuencia lógica que, al desestimarse el extremo referido a la desnaturalización de los Contratos por Servicios No Personales, el pedido de vacaciones por tal periodo corra su misma suerte, entendiendo que, en sentido estricto, no se ha regulado el otorgamiento de dicho beneficio en la citada modalidad de contratación.
59. Sin embargo, al evidenciar que la impugnante estuvo vinculada mediante Contratos Administrativos de Servicios, la Entidad debió evaluar la correspondencia del

<sup>26</sup>Ibidem.

<sup>27</sup>Literal e) del fundamento 7 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Exp. N° 00728-2008-PHC/TC.

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.



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

derecho a las vacaciones, considerando que el Decreto Legislativo N° 1057 sí reguló ese derecho.

60. Por lo tanto, al no realizar evaluación alguna sobre este extremo, se ha vulnerado el derecho a la motivación, al contener una motivación sustancialmente incongruente. De ahí que esta Sala debe declarar su nulidad por la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444<sup>28</sup>.

En ejercicio de las facultades previstas en el artículo 17° del Decreto legislativo N° 1023, la Primera Sala del Tribunal del Servicio Civil;

#### RESUELVE:

**PRIMERO.-** Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora LUCINA EDITH TELLO SAGON contra el acto administrativo contenido en la Carta N° 00170-2022/GRL-GRDS-DIRESA-L-UE 1289/DA-UP, del 1 de junio de 2022, emitida por la Jefatura de la Unidad de Personal del HOSPITAL DE BARRANCA - CAJATAMBO Y SERVICIOS BÁSICOS DE SALUD, en el extremo referido a la desnaturalización de los Contratos por Servicios No Personales – SNP y los Contratos Administrativos de Servicios, suscritos en el periodo del 1 de febrero de 1998 hasta el 30 de junio de 2012, y la consecuente declaración de la existencia de un vínculo laboral en el régimen del Decreto Legislativo N° 276; en observancia del principio de legalidad.

**SEGUNDO.-** Declarar la NULIDAD del acto administrativo contenido en la Carta N° 00170-2022/GRL-GRDS-DIRESA-L-UE 1289/DA-UP, del 1 de junio de 2022, emitida por la Jefatura de la Unidad de Personal del HOSPITAL DE BARRANCA - CAJATAMBO Y SERVICIOS BÁSICOS DE SALUD, en el extremo referido a la programación de sus vacaciones remuneradas por el periodo del 1 de febrero de 1998 hasta el 30 de junio de 2012, al vulnerar el derecho a la motivación de resoluciones.

**TERCERO.-** Declarar IMPROCEDENTE el recurso de apelación interpuesto por la señora LUCINA EDITH TELLO SAGON contra el acto administrativo contenido en la Carta N° 00170-2022/GRL-GRDS-DIRESA-L-UE 1289/DA-UP, del 1 de junio de 2022, emitida por la Jefatura de la Unidad de Personal del HOSPITAL DE BARRANCA - CAJATAMBO Y SERVICIOS BÁSICOS DE SALUD, en el extremo en que se solicita el pago de la bonificación por escolaridad por el periodo del 1 de febrero de 1998 hasta el 30 de junio de 2012, dado que el Tribunal del Servicio Civil no es competente para conocer los mismos.

<sup>28</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley de 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".

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.



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

**CUARTO.-** Notificar la presente resolución a la señora LUCINA EDITH TELLO SAGON y al HOSPITAL DE BARRANCA - CAJATAMBO Y SERVICIOS BASICOS DE SALUD, para su cumplimiento y fines pertinentes.

**QUINTO.-** Devolver el expediente al HOSPITAL DE BARRANCA - CAJATAMBO Y SERVICIOS BASICOS DE SALUD.

**SEXTO.-** Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal del Servicio Civil constituye última instancia administrativa, en el extremo referido a la desnaturalización de los Contratos por Servicios No Personales – SNP y los Contratos Administrativos de Servicios, suscritos en el periodo del 1 de febrero de 1998 hasta el 30 de junio de 2012, y la consecuente declaración de la existencia de un vínculo laboral en el régimen del Decreto Legislativo Nº 276.

**SEPTIMO.-** 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.



.....  
CESAR EFRAIN  
ABANTO REVILLA  
VOCAL



.....  
ORLANDO DE LAS CASAS  
DE LA TORRE UGARTE  
PRESIDENTE



.....  
ROLANDO  
SALVATIERRA COMBINA  
VOCAL

L17/P6

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.