



PERÚ

Presidencia
del Consejo de MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilTribunal del Servicio
Civil

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

RESOLUCIÓN Nº 004886-2023-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 9430-2023-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : FLORINDA ESTHER HIDALGO MOGOLLON
ENTIDAD : HOSPITAL REGIONAL “JOSÉ ALFREDO MENDOZA OLAVARRÍA” JAMO II-2-TUMBES- UNIDAD EJECUTORA 402
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 Directoral Nº 00283-2023-GOBIERNO REGIONAL TUMBES-DRST-DR del 26 de mayo de 2023, emitida por la Dirección Regional de Salud Tumbes; en el extremo referido a la señora FLORINDA ESTHER HIDALGO MOGOLLON; por haberse vulnerado el principio de legalidad.*

Se declara la NULIDAD del acto administrativo contenido en la Carta Nº 455-2023/HR-JAMO-II-2-T-O.AD-U.PER del 30 de mayo de 2023, emitido por la Jefatura de la Unidad de Personal del Hospital Regional “José Alfredo Mendoza Olavarría” Jamo II-2-Tumbes - Unidad Ejecutora 402; por haberse vulnerado el deber de motivación de los actos administrativos.

Lima, 22 de diciembre de 2023

ANTECEDENTES

1. Mediante Contrato Administrativo de Servicios Temporal Nº 030-018-2021, el Hospital Regional “José Alfredo Mendoza Olavarría” JAMO II-2-TUMBES, en adelante la Entidad, contrató a la señora FLORINDA ESTHER HIDALGO MOGOLLON, en adelante la impugnante, en el cargo de Auxiliar de Nutrición, por el plazo del 2 de noviembre de 2021 al 31 de diciembre de 2021, en el marco del Decreto de Urgencia Nº 083-2021. Dicho contrato fue objeto de sucesivas prórrogas¹.
2. Posteriormente, con Adenda al Contrato Administrativo de Servicios Nº 030-018-2021/2022/2023 del 1 de enero de 2023, se estableció lo siguiente:

¹ Cabe precisar que en el informe escalafonario que obra en el expediente se indica que la impugnante laboró en el cargo de Auxiliar de Nutrición, en virtud del Contrato CAS 030-2018-2021, desde el 2 de noviembre de 2021 hasta el 26 de mayo 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.





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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

“CLÁUSULA TERCERA: PRÓRROGA DEL CONTRATO

De acuerdo a lo establecido en la Sexagésima Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del sector público para el año fiscal 2023, el presente contrato es a plazo indeterminado”.

3. Con Resolución Directoral N° 00283-2023-GOBIERNO REGIONAL TUMBES-DRST-DR del 26 de mayo de 2023, la Dirección Regional de Salud de Tumbes declaró la nulidad de oficio de las adendas de las contrataciones administrativas de servicios suscritas por un grupo de servidores de la Entidad, entre los que se encontraba la impugnante.
4. A través de la Carta N° 455-2023/HR-JAMO-II-2-T-O.AD-U.PER del 30 de mayo de 2023, la Jefatura de la Unidad de Personal de la Entidad comunicó a la impugnante que mediante Resolución Directoral N° 00283-2023-GOBIERNO REGIONAL TUMBES-DRST-DR se declaró la nulidad de la Adenda al Contrato Administrativo de Servicios N° 030-018-2021/2022/2023 por no contar con disponibilidad presupuestal y, en tal sentido, su contrato vencería indefectiblemente el 31 de mayo de 2023.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

5. El 20 de junio de 2023, la impugnante interpuso recurso de apelación contra el acto administrativo contenido en la Carta N° 455-2023/HR-JAMO-II-2-T-O.AD-U.PER, solicitando se declare su revocatoria o nulidad y, en consecuencia, se disponga su reposición, reconociendo su condición de trabajador a plazo indeterminado al amparo de la Sexagésima Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31638.

Al respecto, la impugnante fundamentó su recurso de apelación señalando, principalmente, lo siguiente:

- (i) Resultó ganadora de un Proceso CAS en el año 2021, el cual estuvo amparado en el Decreto de Urgencia N° 083-2021.
- (ii) Su contrato varió a ser de naturaleza indeterminada, por aplicación de la Sexagésima Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 31638.
- (iii) No se ha tomado en consideración ciertos documentos como la Nota de Coordinación N° 750-2022/HR-JAMO-II-2-T-O.AD-U.PER del 15 de diciembre de 2022, en el cual la Jefatura de la Unidad de Personal precisa que actualmente se tiene un PEA con 60 registros en el AIRHSP. Asimismo, no se ha analizado el Informe N° 305-2022-HR-JAMO-II-2-T-OPE-U.PPTO del 16 de diciembre de 2022, que establece que dentro del PIA-2023, se tiene

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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

aprobado un monto de S/ 12'714,039.00 para los Contratos Administrativos de Servicios, y un incremento de S/ 4'889,087.00 para dichas contrataciones, haciendo un total de S/ 17'603,126.00.

- (iv) De igual forma, tampoco se habría valorado la Nota de Coordinación N° 081-2023/DRST-HR-JAMO-II-2-T-DE-O.AD del 10 de febrero de 2023, a través de la cual la Jefatura de la Oficina de Planeamiento Estratégico de la Entidad precisa que se cuenta con presupuesto total de S/ 27'675,462.00 en el PIA para atender al personal CAS.
 - (v) Resulta contradictoria la información contenida en la Resolución Directoral N° 00283-2023-GOBIERNO REGIONAL TUMBES-DRST-DR del 26 de mayo de 2023 que precisa que existe un déficit presupuestal de S/ 3'296,347.96 soles.
 - (vi) El no contar con presupuesto no es una causal para extinguir el vínculo laboral de la impugnante.
 - (vii) Se ha vulnerado el deber de motivación de los actos administrativos y el principio de legalidad.
6. A través del Oficio N° 1151-2023/GOB.REG.TUMBES-DRST-HR-JAMO-II-2-T-DE del 14 de julio de 2023, la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación presentado por la impugnante.
7. Con Oficios N°s 25238-2023-SERVIR/TSC y 25239-2023-SERVIR/TSC, se comunicó a la impugnante y a la Entidad, respectivamente, la admisión del recurso de apelación.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

8. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023², modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 -

² **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**
“Artículo 17º.- 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.

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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013³, 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.

9. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁴, 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.
10. 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 Civil⁵, y el artículo 95° de su reglamento general, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM⁶; para

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”.

³ **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”.

⁴ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.

⁵ **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”.

⁶ **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,

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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

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”⁷, en atención al acuerdo del Consejo Directivo del 16 de junio de 2016⁸.

11. 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 Directivo⁹, se hizo de público conocimiento la ampliación

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”.

⁷ El 1 de julio de 2016.

⁸ **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:

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

⁹ **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:

- Expedir normas a través de Resoluciones y Directivas de carácter general y/o de alcance nacional;
- Aprobar las normas de desarrollo del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos;
- Aprobar la política general de SERVIR;
- Aprobar el Presupuesto Institucional, los Estados Financieros, el Balance General, el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional;
- 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;
- Emitir interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito 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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

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 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)

12. 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.
13. 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.

- 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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

Cuestiones Previas

14. De manera preliminar al análisis del caso, con Oficio N° 1151-2023/GOB.REG.TUMBES-DRST-HR-JAMO-II-2-T-DE, el Tribunal ha tomado conocimiento de la elevación del recurso de apelación, interpuesto por la impugnante contra el acto administrativo contenido en la Carta N° 455-2023/HR-JAMO-II-2-T-O.AD-U-PER, mediante la cual se dispuso extinguir su contrato administrativo de servicios en mérito a lo resuelto en la Resolución Directoral N° 00283-2023-GOBIERNO REGIONAL TUMBES-DRST-DR del 26 de mayo de 2023, la cual declaró la nulidad de oficio de la Adenda al Contrato Administrativo de Servicios N° 030-018-2021/2022/2023 del 1 de enero de 2023, que reconocía a la impugnante como servidora sujeta al régimen del Decreto Legislativo N° 1057 con carácter indeterminado.
15. En base a ello, esta Sala considera necesario que, previo a determinar si corresponde o no realizar el control de legalidad del acto impugnado y al estar éste relacionado con la declaración de la nulidad de oficio de una adenda a un contrato 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

16. 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.
17. 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.

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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

18. En ese sentido es que el artículo 217º del TUO de la Ley N° 27444¹⁰ 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.
19. 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.
20. Asimismo, se debe tener en cuenta que el numeral 1.2.1 del artículo 1º del TUO de la Ley N° 27444¹¹, 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.
21. 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

¹⁰**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.”

¹¹**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. 028-2016-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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

derecho público destinada a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados, subsumido en una situación concreta.

22. 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 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

23. 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?
24. 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

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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

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. (...)*”.

25. 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.
26. 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 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.
27. 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.
28. 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*.

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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

29. 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.
30. 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.
31. 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 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

32. 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.
33. Al respecto, el artículo 213° del TUO de la Ley N° 27444 en su numeral 213.1¹² señala que puede declararse la nulidad de oficio de los actos administrativos en

¹²Texto 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 (...).”

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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10º del referido TUO, incluso cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.

34. En ese sentido, se tiene que el artículo 10º del TUO de la Ley N° 27444¹³, establece los vicios del acto administrativo que causan su nulidad; precisando que, en virtud del artículo 9º del TUO de la Ley N° 27444¹⁴, todo acto administrativo se presume 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.
35. 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.
36. 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 N° 27444, de lo cual se puede observar lo siguiente:
- (i) El control de legalidad debe realizarse sobre un acto administrativo emitido

¹³ **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

¹⁴ **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

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

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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

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.

37. 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 27444¹⁵.
38. 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.
39. 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?

¹⁵ **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

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 (...).”



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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

40. 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.
41. En este caso, conforme a lo establecido en el artículo 213º del TUO de la Ley N° 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**.
42. 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 N° 27444, toda vez que no se cumple con el supuesto de hecho que la norma prevé para concluir válidamente que se ha producido el agotamiento de la vía administrativa.
43. 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 validez de la Resolución Directoral N° 00283-2023-GOBIERNO REGIONAL TUMBES-DRST-DR del 26 de mayo de 2023, en el extremo referido a la impugnante

44. Bajo esa línea, teniendo en cuenta los argumentos expuestos precedentemente, la adenda al Contrato Administrativo de Servicio de la impugnante no constituye un acto administrativo, por lo que no correspondía que la Entidad ejerciera 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

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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

artículo 213º del TUO de la Ley N° 27444¹⁶. Por consiguiente, la Resolución Directoral N° 00283-2023-GOBIERNO REGIONAL TUMBES-DRST-DR del 26 de mayo de 2023, contraviene el principio de legalidad.

45. 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.
46. 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 para lo cual están expresamente facultadas, y en las formas que establezcan las leyes.
47. 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 N° 27444¹⁷, la nulidad declarada por esta Sala determina que los hechos se retrotraigan a las circunstancias fácticas anteriores a la emisión de la Resolución Directoral N° 00283-2023-GOBIERNO REGIONAL TUMBES-DRST-DR del 26 de mayo de 2023.

¹⁶ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

“Artículo 213º.- 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).

¹⁷ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 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”.





Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

Sobre los contratos regulados por el Decreto Legislativo N° 1057 y su extinción por la causal de vencimiento de contrato

48. El artículo 3º del Decreto Legislativo N° 1057, modificado por el artículo 2º de la Ley N° 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”*.
49. En cuanto a su duración, el texto original del artículo 5º del Decreto Legislativo N° 1057 precisó que el contrato administrativo de servicios se celebraba a plazo determinado y era renovable.
50. Sin embargo, con la vigencia de la Ley N° 31131¹⁸, 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”*.
51. En virtud de ello, el texto del artículo 5º del Decreto Legislativo N° 1057 fue modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 31131, establecido que: *“El contrato administrativo de servicios es de tiempo indeterminado, salvo que se utilice para labores de necesidad transitoria o de suplencia”*.
52. La constitucionalidad de la Ley N° 31131 fue abordada en la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 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)”*.
53. 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*

¹⁸Publicado en Diario El Peruano, el 9 de marzo de 2021.



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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

Complementaria Modificatoria, se aplican inmediatamente a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes al tiempo de la entrada vigencia de dicha ley”.

54. En el Informe Técnico N° 001479-2022-SERVIR-GPGSC¹⁹, el que también tiene carácter de opinión vinculante declarado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 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 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***

¹⁹Mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

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”.*

55. Ahora bien, el numeral 5.1. del artículo 5º del Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1057, modificado por el Decreto Supremo Nº 065-2011-PCM, estableció que el 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”.*
56. De lo expresado se concluye que, antes de la vigencia de la Ley Nº 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 Nº 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.
57. La vigencia de Ley Nº 31131 también genera implicancias importantes en la aplicación de la causa de extinción del contrato, prevista en el literal h) del artículo 10º del Decreto Legislativo Nº 1057, esto es, **el vencimiento del contrato**. Así, **esta causa de extinción, a partir de la vigencia de la citada Ley Nº 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.**
58. Téngase presente que, desde la vigencia de la Ley Nº 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





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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

cuando se compruebe una causa disciplinaria o relativa a la capacidad del servidor, debidamente acreditados en los procedimientos correspondientes.

59. Ahora bien, mediante la **Única Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 083-2021** – Decreto de Urgencia que dicta medidas extraordinarias para el fortalecimiento de la disponibilidad de Recursos Humanos ante la emergencia sanitaria por la COVID-19 y dicta otras disposiciones²⁰, se dispuso lo siguiente: *“Autorízase a las entidades de la Administración Pública comprendidas en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, así como a las que han transitado al régimen del servicio civil, de manera excepcional, a contratar servidores civiles bajo el régimen del contrato administrativo de servicios hasta el 2 de noviembre de 2021. Cumplido dicho plazo, tales contratos concluyen de pleno derecho y son nulos los actos en contrario que conlleven a sus respectivas ampliaciones. La comunicación que la entidad pudiera hacer de la conclusión del vínculo contractual tiene carácter meramente informativo y su omisión no genera la prórroga del contrato”*.
60. Posteriormente, a través del numeral 1) de la Septuagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31365, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, se autorizó excepcionalmente durante el Año Fiscal 2022, a que las entidades de la Administración Pública comprendidas en el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1057 contraten servidores en los siguientes supuestos:
- (i) Por reemplazo de aquellos servidores civiles que hayan finalizado su vínculo contractual al partir del 3 de agosto de 2021, que venían ocupando cargos presupuestados que cuenten con un código habilitado, que se encuentre activo en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) a cargo de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Asimismo, se autorizó a reemplazar a aquellos servidores civiles que hayan finalizado por renuncia su vínculo contractual suscrito en el marco de lo establecido en el Decreto de Urgencia N° 034-2021 y en la Única Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 83-2021. Dichos contratos podían ser suscritos y prorrogados con vigencia no mayor al 31 de diciembre de 2022. Cumplido el plazo, tales contratos concluían de pleno derecho y eran nulos los actos en contrario que conlleven a sus ampliaciones. La

²⁰ Publicada en el diario oficial El Peruano el 6 de septiembre de 2021.





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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

comunicación que la entidad podía hacer de la conclusión del vínculo contractual tenía carácter informativo y su omisión no generaba la prórroga del contrato.

(ii) Por suplencia en casos de licencia por enfermedad, al amparo del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1057, siendo que, una vez que se reincorpore el titular del cargo, el contrato respectivo quedaba resuelto automáticamente.

61. Cabe agregar que, en el numeral 3) de la Septuagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31365, se precisó que la autorización brindada en el numeral 1, señalado precedentemente, tenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022, pudiendo ser prorrogado hasta dicho plazo. Cumplido el plazo los contratos concluían de pleno derecho, siendo nulos los actos en contrario que conlleven sus ampliaciones.
62. No obstante, a través de la Sexagésima Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31638, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023²¹, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 6 de diciembre de 2022, se

²¹Ley N° 31638, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023

Disposiciones Complementarias Finales

“Sexagésima Primera.- Contratos del personal incorporado al amparo del Decreto de Urgencia N° 034-2021, Decreto de Urgencia N° 083-2021 y Ley N° 31365.

1. Dispónese que los contratos administrativos de servicios vigentes a la fecha de publicación de la presente ley, suscritos al amparo de la Segunda Disposición Complementaria del Decreto de Urgencia N° 034-2021 y de la Única Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 083-2021, así como los contratos por reemplazo vigentes y los contratos suscritos de conformidad con lo establecido en la Septuagésima Tercera; y, literales a) y b) del inciso 1 de la Centésima Décima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31365, para el desarrollo de labores permanentes en la entidad, y que cuenten con el financiamiento anual en su Presupuesto Institucional de Apertura para el Año Fiscal 2023, son a plazo indeterminado. El presente numeral no comprende los contratos administrativos de servicios celebrados para cubrir necesidades transitorias, suscritos por necesidad del servicio, exigencias operativas transitorias o accidentales.

2. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral precedente, las entidades de la Administración Pública, a través de su Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces, en coordinación con el área usuaria, identifican, hasta el 20 de diciembre de 2022, los contratos administrativos de servicios que tengan por objeto el desarrollo de labores permanentes, quedando autorizadas, excepcionalmente, para modificar las funciones primigeniamente asignados a los servidores civiles con contratos administrativos de servicios vigentes, suscritos al amparo de la Segunda Disposición Complementaria del Decreto de Urgencia N° 034-2021 y de la Única Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 083-2021, y de la Septuagésima Tercera; y, literales a) y b) del inciso 1 de la Centésima Décima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31365, según la necesidad del servicio, teniendo en cuenta su perfil profesional y/o experiencia laboral, para el desarrollo de labores de naturaleza permanente en la entidad. Efectuada la modificación contractual, los contratos son a plazo indeterminado.

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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

estableció que los contratos administrativos de servicios vigentes a la fecha de publicación de dicha Ley, suscritos amparo de, entre otros, la Septuagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31365, para el desarrollo de labores permanentes en la entidad, y que cuenten con el financiamiento anual en su Presupuesto Institucional de Apertura para el Año Fiscal 2023 son a plazo indeterminado.

63. Asimismo, dicha Sexagésima Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31638, estableció que las entidades públicas se encontraban habilitadas para identificar los contratos CAS a plazo indeterminado, hasta el 20 de diciembre de 2022; para ello, se debían cumplir dos (02) condiciones conjuntas:
- Que los contratos tengan por objeto el desarrollo de labores permanentes.
 - Que cuenten con el financiamiento anual en su Presupuesto Institucional de Apertura para el Año Fiscal 2023.

Solo cumpliendo **dichas condiciones copulativas** es que el contrato administrativo de servicios podría ser declarado como indeterminado.

64. En cuanto al plazo establecido para que las entidades identifiquen los contratos CAS a plazo indeterminado, debemos precisar que –a criterio de este Tribunal– dicho plazo no puede tener la condición de perentorio²² sino ordenador. Establecer la condición perentoria implicaría que los servidores dejen de ser evaluados respecto a las condiciones establecidas en el numeral anterior, por una

3. Los contratos administrativos de servicios que no cumplan los criterios establecidos en los párrafos precedentes, por necesidad del servicio, podrán ser renovados hasta el 31 de diciembre de 2023. Cumplido dicho plazo, tales contratos concluyen de pleno derecho y son nulos los actos en contrario que conlleven a sus ampliaciones. La comunicación que la entidad pudiera hacer de la conclusión del vínculo contractual tiene carácter meramente informativo y su omisión no genera la prórroga del contrato.
(...)”

²²Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 151º.- Efectos del vencimiento del plazo

151.1 El plazo vence el último momento del día hábil fijado, o anticipadamente, si antes de esa fecha son cumplidas las actuaciones para las que fuera establecido.

151.2 Al vencimiento de un plazo improrrogable para realizar una actuación o ejercer una facultad procesal, previo apercibimiento, la entidad declara decaído el derecho al correspondiente acto, notificando la decisión.

151.3 El vencimiento del plazo para cumplir **un acto a cargo de la Administración**, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. La actuación administrativa fuera de término no queda afecta de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la **naturaleza perentoria** del plazo.

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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

causa imputable a las entidades, más aún, si son estas las que reconocen y declaran el derecho de los servidores con posterioridad al mencionado plazo.

65. En tal sentido, para los contratos administrativos a los cuales resulte de aplicación la Sexagésima Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31638, se analizará el cumplimiento de los dos (2) requisitos antes mencionados; es decir: a) que los contratos tengan por objeto el desarrollo de labores permanentes y b) que cuenten con el financiamiento anual en su Presupuesto Institucional de Apertura para el Año Fiscal 2023.
66. Cabe añadir que el numeral 3 de la Sexagésima Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31638 estableció también que **“Los contratos administrativos de servicios que no cumplan los criterios establecidos en los párrafos precedentes, por necesidad del servicio, podrán ser renovados hasta el 31 de diciembre de 2023. Cumplido dicho plazo, tales contratos concluyen de pleno derecho y son nulos los actos en contrario que conlleven a sus ampliaciones. La comunicación que la entidad pudiera hacer de la conclusión del vínculo contractual tiene carácter meramente informativo y su omisión no genera la prórroga del contrato”**. (Resaltado agregado)
67. A la luz del marco normativo antes expuesto, esta Sala procederá a evaluar el recurso de apelación de la impugnante.

Sobre la decisión de la Entidad de extinguir el vínculo laboral de la impugnante, contenida en la Carta N° 455-2023/HR-JAMO-II-2-T-O.AD-U.PER del 30 de mayo de 2023

68. En el presente caso, la impugnante alega en su recurso de apelación que su Contrato Administrativo de Servicios Temporal N° 030-018-2021 adquirió la condición de indeterminado, en aplicación de la Sexagésima Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023; por lo que, cuestiona la decisión de la Entidad de dar por concluido su vínculo laboral, solicitando que se declare la nulidad de la Carta N° 455-2023/HR-JAMO-II-2-T-O.AD-U.PER y se ordene su reposición.
69. Al respecto, de la revisión de la Carta N° 455-2023/HR-JAMO-II-2-T-O.AD-U.PER, con la cual se comunicó a la impugnante el término de su contrato administrativo de servicios, se observa que la Entidad indicó textualmente lo siguiente:

Por medio de la presente, me dirijo a usted para saludarla cordialmente, y comunicarle a usted que, mediante Resolución Directoral N° 00283-2023-GOBIERNO REGIONAL TUMBES-DRST-DR, se declara la nulidad de la addenda al

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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

Contrato Administrativo de Servicios N° 030-18-2021/2022/2023 celebrado con su persona, por no contar con disponibilidad presupuestal. En tal sentido este contrato vence indefectiblemente el 31 de mayo del 2023, y en consecuencia, no habrá prórroga o renovación del mismo”. [sic]

70. De lo cual se advierte que la Entidad dio por culminado el vínculo laboral de la impugnante en aplicación de la causal de extinción del contrato prevista en el literal h) del artículo 10º del Decreto Legislativo N° 1057, es decir, el vencimiento del plazo del contrato, causal que, como se ha indicado previamente, está reservada para contratos de carácter temporal.
71. Para tal efecto, la Entidad sustentó su decisión en la nulidad de oficio de la adenda que reconoció el contrato administrativo de servicios de la impugnante como uno de carácter indeterminado, declarada con Resolución Directoral N° 00283-2023-GOBIERNO REGIONAL TUMBES-DRST-DR, “por no contar con disponibilidad presupuestal”.
72. Sobre el particular, es preciso acotar que, conforme se ha expuesto en los numerales 44 al 47 de la presente resolución, no correspondía que la Entidad declarase la nulidad de oficio de la Adenda al Contrato Administrativo de Servicios N° 030-018-2021/2022/2023, por lo cual la Resolución Directoral N° 00283-2023-GOBIERNO REGIONAL TUMBES-DRST-DR, del 26 de mayo del 2023, contraviene el principio de legalidad y corresponde declarar su nulidad.
73. Por otro lado, de la lectura de los considerandos de la Resolución Directoral N° 00283-2023-GOBIERNO REGIONAL TUMBES-DRST-DR -referida en la Carta N° 455-2023/HR-JAMO-II-2-T-O.AD-U.PER-, se advierte que la Entidad señala que no sería viable el paso de los contratos CAS a la condición de indeterminados, entre ellos el de la impugnante, por cuanto no cumplirían los requisitos para ello y no contarían con disponibilidad presupuestal.
74. Ahora bien, de la revisión del Contrato Administrativo de Servicios Temporal N° 030-018-2021, con el cual se contrató a la impugnante, se verifica que en la base legal del mismo se consignó el Decreto de Urgencia N° 083-2021.

En ese sentido, es pertinente tener en cuenta que la Ley N° 31638, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, estableció en su Sexagésima Primera Disposición Complementaria Final la posibilidad de calificar dicha contratación como una a plazo indeterminado, siempre que se cumplieran de forma conjunta con dos condiciones: (i) Que el contrato tuviera por objeto 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.



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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

desarrollo de labores permanentes y, (ii) que se cuente con financiamiento anual en el Presupuesto Institucional de Apertura para el año 2023.

75. Sobre este extremo, cabe anotar que, el presente caso, la condición de indeterminado que eventualmente podría haber adquirido el contrato de la impugnante no responde a un acuerdo entre partes, como podría ser la suscripción de una adenda al contrato administrativo de servicios; sino al cumplimiento de los requisitos establecidos en una ley, como es la Ley N° 31638, teniendo en consideración que la Administración Pública se rige por el principio de legalidad. En consecuencia, la adenda que modifique la cláusula referida al plazo del contrato, estableciendo que el mismo es a plazo indeterminado, en sí misma, no crea ni modifica la relación jurídica entre la Entidad y la impugnante, sino que constituiría un instrumento de trámite interno, en la misma línea de lo señalado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil para el caso de los contratos administrativos de servicios que adquirieron la condición de indeterminados por efecto de la Ley N° 31131²³.
76. En tal sentido, correspondía a la Entidad evaluar si, en el caso de la impugnante, se cumplían los criterios para que su contrato administrativo de servicios fuese considerado como un contrato indeterminado, en aplicación de la Sexagésima Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31638.
77. En relación con el primer requisito, la Entidad señala en los considerandos de la Resolución Directoral N° 00283-2023-GOBIERNO REGIONAL TUMBES-DRST-DR que, las contrataciones CAS suscritas, entre otros, en el marco del Decreto de Urgencia N° 083-2021, tuvieron un contexto especial y, por tal razón, dichas contrataciones son de carácter excepcional, por lo que debería declararse la nulidad de pleno derecho en caso excedieran el término del ejercicio fiscal 2022 o, en su defecto, concluir por vencimiento de contrato. Asimismo, se indica que para considerar permanentes las funciones, estas deben estar identificadas y descritas en los documentos de gestión de la Entidad como labores o funciones de un cargo o puesto identificado y, siendo que los CAS no están considerados en el MOF, ROF ni CAP Provisional, no se cumpliría con este requisito.
78. Sobre este punto, cabe citar el Informe Técnico N° 000277-2021-SERVIR-GPGSC, mediante el cual la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil indicó lo siguiente:

²³Véase el Informe Técnico N° 001470-2021-SERVIR-GPGSC, disponible en 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.





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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

“2.12 Ahora bien, los puestos bajo el régimen CAS no se ubican en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) de la entidad y el acceso a este régimen se realiza obligatoriamente mediante concurso público. Asimismo, debe indicarse que para la contratación de servidores sujetos al régimen CAS debe cumplirse necesariamente con el perfil del puesto establecido en los términos de referencia del concurso público elaborados por la respectiva área usuaria en función a la necesidad del servicio institucional”.

79. De este modo, siendo que los puestos del régimen CAS no se ubican en el CAP de las entidades, no correspondería apelar a dicho argumento para desvirtuar el carácter permanente de las funciones desempeñadas por un servidor CAS, sino que debe efectuarse una evaluación de la naturaleza misma de dichas funciones y la necesidad institucional a la cual responden, en relación con las funciones de la Entidad.
80. Asimismo, la Entidad fundamenta la excepcionalidad de la contratación de la impugnante en que ésta se habría celebrado en el marco del Decreto de Urgencia N° 083-2021. No obstante, dicha condición es justamente una premisa para la aplicación de lo dispuesto en la Sexagésima Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31638 y no un argumento para desestimarlos, siendo que la Entidad debía evaluar si la contratación de la impugnante se efectuó a fin de cubrir una *necesidad transitoria, suplencia o para el desempeño de cargos de confianza*, conforme a las consideraciones expuestas en el numeral 54 de la presente resolución, lo cual no ha sido analizado, conforme se aprecia de los argumentos expuestos por la Entidad.
81. Respecto del segundo requisito, referido a contar con el financiamiento anual en el Presupuesto Institucional de Apertura para el Año Fiscal 2023, la Entidad afirma que la contratación de la impugnante no contaba con disponibilidad presupuestal, señalando textualmente lo siguiente:

“(…)

Que, otro requisito es contar con el financiamiento anual, en razón a la disponibilidad presupuestal, es de su conocimiento en el presente ejercicio presupuestal 2022, en el último semestre realizó las adendas de renovación de los contratos bajo los alcances del DL N° 1057 – CAS de forma mensual; por lo que el Jefe de Planeamiento remite información inexacta del presupuesto de la entidad para el año 2023, por lo que consecuentemente, tampoco reúne dicho requisito; Que, asimismo, el numeral 4) de la Sexagésima Primera Disposición complementaria final de la Ley N° 31638 – Ley de presupuesto del Sector Público para el año 2023, precisa “lo establecido en ellos numerales 1,2 y 3 del presente

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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

artículo toma como referencia los contratos cuyos registros se encuentren en el AIRHSP, en estado ocupado al día siguiente de la publicación de la presente ley (...), dicha condición NO SE CUMPLE ya que a la información alcanzada por el Jefe de Recursos Humanos los contratos CAS son de carácter temporal y debieron concluir el 31 de Diciembre del año 2022 siendo así que con fecha 01 de Febrero del año 2023 el MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) les ha generado la baja definitiva del Aplicativo AIRHSP, consecuentemente, no se cumple con dicho requisito” [sic].

82. De lo expuesto en el numeral precedente se aprecia que la Entidad sostiene que la contratación de la impugnante no cumple con el requisito de contar con financiamiento anual en el Presupuesto Institucional de Apertura para el año 2023, debido a que “el Jefe de Planeamiento remite información inexacta del presupuesto de la entidad para el año 2023”. En tal sentido, no se advierte que la Entidad brinde certeza sobre el cumplimiento o no de este requisito en el caso específico de la impugnante, amparándose en un defecto en la información proporcionada por la propia Entidad, lo cual debe ser subsanado a fin de arribar a una conclusión clara, concreta y debidamente sustentada.
83. Adicionalmente, se advierte que en este punto la Entidad alude a que la Ley N° 31638 toma como referencia los contratos cuyos registros se encuentren en el AIRHSP, en estado ocupado, al día siguiente de la publicación de dicha Ley. En tal sentido, si bien la Ley N° 31638 fue publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 6 de diciembre de 2022, la Entidad afirma que “*dicha condición no se cumple*” por cuanto el Ministerio de Economía y Finanzas habría generado la baja definitiva de los contratos CAS del Aplicativo AIRHSP el 1 de febrero de 2023.
84. Conforme a lo expuesto, de la lectura de los considerandos de la Resolución Directoral N° 00283-2023-GOBIERNO REGIONAL TUMBES-DRST-DR, referida por la Entidad en la Carta N° 455-2023/HR-JAMO-II-2-T-O.AD-U.PER para justificar su decisión de extinguir el vínculo laboral de la impugnante por el vencimiento de su contrato; no se aprecia que la Entidad haya expuesto de manera clara, idónea y debidamente sustentada, los fundamentos fácticos y jurídicos que acreditarían el incumplimiento de las dos causales antes mencionadas, para desvirtuar que la contratación de la impugnante pudiera ser considerada como indeterminada en aplicación de la Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023; vulnerando así el deber de motivación de los actos administrativos, al incurrir en una motivación aparente.
85. Cabe recordar que, la debida motivación, en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico, constituye un requisito de validez 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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

administrativo²⁴ que se sustenta en la necesidad de “*permitir apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad en la actuación pública*”²⁵; 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 Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS, en adelante el TUO de la Ley Nº 27444.

86. 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 Nº 27444²⁶. En el primero, al no encontrarse dentro 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 Ley²⁷.

²⁴ **Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 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”.

²⁵ **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 (...)

6.3 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”.

²⁶ **Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

“Artículo 14º.- Conservación del acto

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. (...)”.

²⁷ **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. (...)”.





Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

87. 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”*²⁸.
88. 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”*²⁹.
89. 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”*³⁰.
90. 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”*³¹. De tal manera, precisó que el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la motivación de resoluciones, se encuentra delimitado por los siguientes supuestos³²:
- 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.

²⁸Fundamento 2 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Exp. N° 01480-2006-AA/TC.

²⁹MILLIONE, 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.

³⁰Fundamento 7 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Exp. N° 00728-2008- PHC/TC.

³¹Ibídem.

³²Ibídem.



Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

91. 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”*³³.
92. Debe tenerse presente que de conformidad con lo establecido en el numeral 6.1 del artículo 6º del TUO de la Ley N° 27444, la motivación debe ser expresa y debe comprender la exposición de los hechos y las razones jurídicas que justifican el acto adoptado.
93. Siendo así, correspondía que la Entidad emitiera una decisión debidamente motivada, señalando de forma concreta las razones por las cuales, en el caso de la impugnante, no se cumplirían los requisitos establecidos por la Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, de tal manera que su cese se sustente en la aplicación de una causal de extinción de contrato prevista en el artículo 10º del Decreto Legislativo N° 1057, que sea acorde con la naturaleza de su contratación.
94. Cabe anotar que las razones que conlleven a determinar si la contratación de la impugnante debe ser considerada como una de carácter indeterminado o no, en concordancia con lo dispuesto en la Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, deben estar sustentadas en información que produzca certeza sobre la situación de la impugnante, la cual debe ser evaluada en concordancia con el marco normativo aplicable, de tal manera que los fundamentos expuestos por la Entidad guarden correspondencia con los requisitos establecidos por la Sexagésima Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31638, a fin de garantizar una debida motivación y el respeto al principio de legalidad.
95. En consecuencia, corresponde declarar la nulidad del acto administrativo contenido en la Carta N° 455-2023/HR-JAMO-II-2-T-O.AD-U.PER del 30 de mayo de 2023, por encontrarse inmerso en la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 10º del TUO de la Ley N° 27444³⁴, en concordancia con el numeral 6.1

³³Literal a) del fundamento 7 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Exp. N° 00728-2008-PHC/TC.

³⁴**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**





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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

del artículo 6 del mismo³⁵; siendo innecesario pronunciarse sobre los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación; al haberse constatado la vulneración al deber de motivación y, por tanto, al debido procedimiento administrativo.

96. Finalmente, teniendo en consideración las razones que llevaron a declarar la nulidad señalada en el numeral anterior, corresponde a la Entidad realizar una evaluación fundamentada de la naturaleza de la contratación de la impugnante, a fin de determinar si ésta es indeterminada o no, en el marco de lo dispuesto por la Ley N° 31638; y, en caso correspondiera, la aplicación debidamente motivada de una causal de extinción que sea acorde a la naturaleza del contrato administrativo de servicios de la impugnante.
97. Consecuentemente, corresponderá a la Entidad subsanar en el más breve plazo las deficiencias expuestas precedentemente y, por tanto, reponer a la 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 N° 31638- 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 N° 1023, la Primera Sala del Tribunal del Servicio Civil;

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 00283-2023-GOBIERNO REGIONAL TUMBES-DRST-DR del 26 de mayo de 2023, emitida por la Dirección Regional de Salud Tumbes; en el extremo referido a la señora FLORINDA ESTHER HIDALGO MOGOLLON; por haberse vulnerado el principio de legalidad.

“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.

(...)”.

³⁵**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

6.1 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. 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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

SEGUNDO.- Declarar la NULIDAD del acto administrativo contenido en la Carta N° 455-2023/HR-JAMO-II-2-T-O.AD-U.PER del 30 de mayo de 2023, emitido por la Jefatura de la Unidad de Personal del HOSPITAL REGIONAL “JOSÉ ALFREDO MENDOZA OLAVARRÍA” JAMO II-2-TUMBES- UNIDAD EJECUTORA 402; por haberse vulnerado el deber de motivación de los actos administrativos.

TERCERO.- Disponer que se retrotraiga el procedimiento al momento previo a la emisión de la Resolución Directoral N° 00283-2023-GOBIERNO REGIONAL TUMBES-DRST-DR, del 26 de mayo del 2023, en el extremo referido a la señora FLORINDA ESTHER HIDALGO MOGOLLON; y que el HOSPITAL REGIONAL “JOSÉ ALFREDO MENDOZA OLAVARRÍA” JAMO II-2-TUMBES- UNIDAD EJECUTORA 402 subsane en el más breve plazo los vicios advertidos, teniendo en consideración para tal efecto los criterios señalados en la presente resolución.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a la señora FLORINDA ESTHER HIDALGO MOGOLLON y al HOSPITAL REGIONAL “JOSÉ ALFREDO MENDOZA OLAVARRÍA” JAMO II-2-TUMBES- UNIDAD EJECUTORA 402, para su cumplimiento y fines pertinentes.

QUINTO.- Devolver el expediente al HOSPITAL REGIONAL “JOSÉ ALFREDO MENDOZA OLAVARRÍA” JAMO II-2-TUMBES- UNIDAD EJECUTORA 402, debiendo la Entidad considerar lo señalado en el artículo 11º 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.





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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

Firmado por VºBº

ORLANDO DE LAS CASAS DE LA TORRE UGARTE

Vocal

Tribunal de Servicio Civil

PT2

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 autría 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.

