



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

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

### **RESOLUCIÓN Nº 001454-2024-SERVIR/TSC-Primera Sala**

**EXPEDIENTE** : 248-2024-SERVIR/TSC  
**IMPUGNANTE** : JENNY CARMEN FLORES CHINO  
**ENTIDAD** : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MARIANO MELGAR  
**RÉGIMEN** : DECRETO LEGISLATIVO Nº 1057  
**MATERIA** : TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN DE TRABAJO  
 NULIDAD DE ADENDA A PLAZO INDETERMINADO

**SUMILLA:** *Se declara la NULIDAD de la Resolución de Alcaldía Nº 212-2023-MDMM, del 22 de junio de 2023, emitida por la Alcaldía de la Municipalidad Distrital de Mariano Melgar; por haberse vulnerado el principio de legalidad.*

*Asimismo, se declara FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora JENNY CARMEN FLORES CHINO contra la Resolución de Alcaldía Nº 212-2023-MDMM, del 22 de junio de 2023 y la Carta Nº 191-2023-OGRH-GA-MDMM, del 28 de junio de 2023, emitidas por la Alcaldía y la Jefatura de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos de la Municipalidad Distrital de Mariano Melgar, respectivamente; en aplicación del principio de legalidad.*

Lima, 22 de marzo de 2024

#### **ANTECEDENTES**

1. Mediante Contrato Administrativo de Servicios Nº 009-2020-MDMM, del 27 de febrero de 2020, la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MARIANO MELGAR, en adelante la Entidad, contrató a la señora JENNY CARMEN FLORES CHINO, en adelante la impugnante, para desempeñarse como Jefe de la División de Comercialización y Policía Municipal, a partir del 2 de marzo de 2020. Dicho contrato fue objeto de sucesivas prórrogas.
2. Posteriormente, mediante Adenda al Contrato Administrativo de Servicios Nº 009-2020-MDMM, de fecha 28 de noviembre de 2022, se dispuso en la Cláusula Tercera, lo siguiente:

"(...)

#### **CLÁUSULA TERCERA: PLAZO DEL CONTRATO**

*Por el presente documento, LA ENTIDAD en mérito a la vigencia (desde el 10 de marzo de 2021) del primer y tercer párrafo del artículo 4º y la única disposición complementaria modificatoria de la Ley Nº 31131. Asimismo, habiéndose*

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





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

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

*determinado que el contrato administrativo de servicios N° 009-2020-MDMM suscrito con LA TRABAJADORA para que se desempeñe como Jefe de la División de Comercialización y Policía Municipal es de carácter permanente; las partes acuerdan modificar la cláusula referida al plazo del Contrato Administrativo de Servicios a que se hace referencia en la Cláusula anterior, estableciendo la vigencia del Contrato Administrativo de Servicios N° 009-2020-MDMM A **PLAZO INDETERMINADO**”.*

3. Con Resolución de Alcaldía N° 212-2023-MDMM<sup>1</sup>, del 22 de junio de 2023, la Alcaldía de la Entidad resolvió lo siguiente:

**“ARTÍCULO PRIMERO.- DECLARAR DE OFICIO, la nulidad de la adenda al Contrato Administrativo de Servicios - CAS N° 009-2020-MDMM A PLAZO INDETERMINADO de fecha 28 de noviembre del 2022 suscrito entre la Municipalidad Distrital de Mariano Melgar y Doña JENNY CARMEN FLORES CHINO (...).**

**ARTÍCULO SEGUNDO.- ENCARGAR a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, disponga la desvinculación inmediata de la servidora Doña Jenny Carmen Flores Chino al haberse declarado la nulidad de la ADENDA AL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS - CAS N° 009-2020-MDMM A PLAZO INDETERMINADO de fecha 28 de noviembre del 2022, al haberse vencido el plazo del Contrato CAS suscrito y no existir contrato a plazo indeterminado vigente”.**

4. A través de la Carta N° 191-2023-OGRH-GA-MDMM<sup>2</sup>, del 28 de junio de 2023, la Jefatura de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos de la Entidad comunicó a la impugnante su desvinculación laboral al haberse declarado la nulidad de oficio de su adenda al Contrato Administrativo de Servicios N° 009-2020-MDMM, mediante Resolución de Alcaldía N° 212-2023-MDMM. En ese sentido, se le informó que el 28 de junio de 2023 era su último día de labores.

## TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

5. El 21 de julio de 2023, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Alcaldía N° 212-2023-MDMM y la Carta N° 191-2023-OGRH-GA-MDMM<sup>3</sup>, solicitando se declare su nulidad y continuara vigente su adenda a plazo indeterminado. En ese sentido, argumentó lo siguiente:

<sup>1</sup> Notificada a la impugnante el 30 de junio de 2023.

<sup>2</sup> Notificada a la impugnante el 30 de junio de 2023.

<sup>3</sup> Se considera que la Carta N° 191-2023-OGRH-GA-MDMM también ha sido impugnada en tanto fue notificada con la Resolución de Alcaldía N° 212-2023-MDMM el 30 de junio de 2023, y porque esta resolución señaló en su segundo artículo que se dispusiera la desvinculación de la impugnante, lo cual fue ejecutado a través de la referida carta.





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

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

- (i) La Resolución de Alcaldía N° 212-2023-MDMM tiene deficiencias en su motivación.
  - (ii) Se ha efectuado una interpretación errónea de los numerales 2.10 y 2.11 del Informe Técnico N° 1479-2022-SERVIR-GPGSC.
  - (iii) La adenda no es un requisito que varíe o afecte de modo alguno la disposición del artículo 4º de la Ley N° 31131.
6. Con Oficio N° 051-2023-OGRH-GA-MDMM, la Jefatura de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos de la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación presentado por la impugnante.
7. Mediante Oficios N° 000792-2024-SERVIR/TSC y 000793-2024-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° 1023<sup>4</sup>, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013<sup>5</sup>, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del

<sup>4</sup> **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**  
**“Artículo 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.

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

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

<sup>5</sup> **Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013**  
**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

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





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

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

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/TSC<sup>6</sup>, precedente de observancia obligatoria sobre competencia temporal, el Tribunal es competente para conocer en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación que sean presentados ante las entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas descritas en el numeral anterior.
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 Civil<sup>7</sup>, y el artículo 95° de su reglamento general, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM<sup>8</sup>; para aquellos recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2016, conforme al comunicado emitido por la Presidencia Ejecutiva de SERVIR y publicado en el

---

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

<sup>6</sup> Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.

<sup>7</sup> **Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil**

“Artículo 90°.- La suspensión y la destitución

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

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

<sup>8</sup> **Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM**

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

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

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

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





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

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

Diario Oficial “El Peruano”<sup>9</sup>, en atención al acuerdo del Consejo Directivo del 16 de junio de 2016<sup>10</sup>.

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 Directivo<sup>11</sup>, se hizo de público conocimiento la ampliación

<sup>9</sup> El 1 de julio de 2016.

<sup>10</sup> **Decreto Legislativo Nº 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”.

<sup>11</sup> **Decreto Legislativo Nº 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 Nº 1450**

**“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 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;
- 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;
- Aprobar la designación, previo concurso público, aceptar la renuncia y aprobar la remoción de los vocales del Tribunal del Servicio Civil;
- Aprobar la creación de Salas del 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.





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

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

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.

### Cuestiones previas

14. De manera preliminar al análisis del caso, con Oficio N° 051-2023-OGRH-GA-MDMM, el Tribunal ha tomado conocimiento de la elevación del recurso de apelación interpuesto por la impugnante contra la Resolución de Alcaldía N° 212-2023-MDMM y la Carta N° 191-2023-OGRH-GA-MDMM. Cabe precisar que

- 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. 028-2018-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





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

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

mediante dicha resolución de alcaldía la Entidad declaró la nulidad de oficio de la adenda al Contrato Administrativo de Servicios N° 009-2020-MDMM, 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 al acto impugnado por haber declarado la nulidad de oficio de una adenda de 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.
18. En ese sentido es que el artículo 217º del TUO de la Ley N° 27444<sup>12</sup> reconoce la

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

**"Artículo 217. Facultad de contradicción**

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

217.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que

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





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

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

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° 27444<sup>13</sup>, señala que no son actos administrativos los actos de administración interna, siendo estos últimos a través de los cuales la Entidad regula su propia organización y funcionamiento.
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 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

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.”

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

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

(...)

1.2 No son actos administrativos:

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

1.2.2 Los comportamientos y actividades materiales de las entidades.

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





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

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

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 en lo precedentemente desarrollado 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 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 en 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 interpuesta 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

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





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

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

que 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*.
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,

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





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

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

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 213.1<sup>14</sup> señala que puede declararse la nulidad de oficio de los actos administrativos en cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10° del referido TUO, incluso cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.
34. En ese sentido, se tiene que el artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444<sup>15</sup>, establece

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

**“Artículo 213.- Nulidad de oficio**

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

<sup>15</sup>**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

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

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

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

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





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

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

los vicios del acto administrativo que causan su nulidad; precisando que, en virtud del artículo 9º del TUO de la Ley N° 27444<sup>16</sup>, 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 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 N° 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

3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.

4. Los actos administrativos

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

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

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 028-2018-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





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

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

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 N° 27444<sup>17</sup>.

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 devendrían en improcedentes, 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?
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 interpuestos 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

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

**“Artículo 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 (...).”

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





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

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

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 de Alcaldía N° 212-2023-MDMM, del 22 de junio de 2023

44. Bajo esa línea, teniendo en cuenta los argumentos expuestos precedentemente, la adenda al contrato administrativo de servicios 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 artículo 213º del TUO de la Ley N° 27444<sup>18</sup>. Por consiguiente, la Resolución de Alcaldía N° 212-2023-MDMM, del 22 de junio 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*

<sup>18</sup> **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).

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





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

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

*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. En tal sentido, la Resolución de Alcaldía N° 212-2023-MDMM, del 22 de junio de 2023 debe ser declarada nula por haber vulnerado el principio de legalidad.

Sobre la decisión de la Entidad de extinguir el vínculo laboral de la impugnante, contenida en la Carta N° 191-2023-OGRH-GA-MDMM, del 28 de junio de 2023

48. Conforme a lo expuesto en los antecedentes de la presente resolución, a través de la Carta N° 191-2023-OGRH-GA-MDMM la Entidad comunicó a la impugnante su desvinculación laboral al haberse declarado la nulidad de oficio de su adenda al Contrato Administrativo de Servicios N° 009-2020-MDMM, mediante Resolución de Alcaldía N° 212-2023-MDMM. En ese sentido, se le informó que el 28 de junio de 2023 era su último día de labores.
49. En tal sentido, si bien en los numerales precedentes se ha expuesto las razones por las que corresponde declarar la nulidad de la Resolución de Alcaldía N° 212-2023-MDMM, del 22 de junio de 2023, con la cual se declaró la nulidad de oficio de la adenda a plazo indeterminado de la impugnante, se advierte también que, con base en dicha resolución de alcaldía, la Entidad mediante Carta N° 191-2023-OGRH-GA-MDMM, decidió extinguir el vínculo laboral de la impugnante.
50. Por tal motivo, sin perjuicio de que en el presente caso corresponde declarar la nulidad de la Resolución de Alcaldía N° 212-2023-MDMM, este Colegiado estima que es posible realizar una evaluación de fondo respecto de si corresponde revocar la decisión de extinción del vínculo laboral y, en consecuencia, reponer a la impugnante, por lo que se procederá a efectuar el análisis jurídico del recurso de apelación, a la luz de la documentación obrante en el expediente administrativo.
51. Sobre el particular, es preciso recordar que 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”*,

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





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

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

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"*

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

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

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





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

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

57. En el Informe Técnico N° 001479-2022-SERVIR-GPGSC<sup>20</sup>, 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 para un fin específico.***

*2.19 Asimismo, las contrataciones a plazo determinado para labores de necesidad transitoria, siempre que corresponda, pueden contener*

<sup>20</sup>Mediante 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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

*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".*

58. Ahora bien, el numeral 5.1. del artículo 5º del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, modificado por el Decreto Supremo N° 065-2011-PCM, estableció que el 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"*.
59. De lo expresado se concluye que, antes de la vigencia de la Ley N° 31131, el Contrato Administrativo de Servicio era un contrato de naturaleza temporal creado para ser empleado en actividades que importaban la existencia de un vínculo laboral, vale decir, para la atención de labores remuneradas y subordinadas de naturaleza permanente, y podía ser prorrogado cuantas veces sea necesario. A partir de la vigencia de la Ley N° 31131, por el contrario, la duración del contrato es indeterminada, salvo que la contratación se justifique en la cobertura de necesidades transitorias o de suplencia.
60. La vigencia de Ley N° 31131 también genera implicancias importantes en la aplicación de la causa de extinción del contrato, prevista en el literal h) del artículo 10º del Decreto Legislativo N° 1057, esto es, el vencimiento del contrato. Así, esta causa de extinción, a partir de la vigencia de la citada Ley N° 31131, solo será aplicable a los casos de aquellos contratos que mantengan una vocación de temporalidad, es decir, a los contratos administrativos de servicios que sean celebrados para cubrir necesidades temporales o suplencia.
61. Téngase presente que, desde la vigencia de la Ley N° 31131, la aplicación de la causal del literal h) antes citado, es exclusiva para los contratos de carácter temporal, no siendo aplicable a aquellos casos en que la contratación adquirió la calidad de indeterminada. Por su lado, la causal del literal f) no es una fórmula abierta que permita la terminación de los contratos que adquieran carácter indeterminado, pues tal facultad solo podrá ser ejercida por las entidades públicas cuando se compruebe una causa disciplinaria o relativa a la capacidad del servidor, debidamente acreditados en los procedimientos correspondientes.

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





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

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

### Análisis de la decisión de la Entidad de extinguir el vínculo laboral de la impugnante

62. En el presente caso, mediante Carta N° 191-2023-OGRH-GA-MDMM, del 28 de junio de 2023, la Entidad decidió extinguir el vínculo laboral de la impugnante, fundamentando esta decisión en la Resolución de Alcaldía N° 212-2023-MDMM, con la cual se resolvió: i) Declarar la nulidad de oficio de la adenda a plazo indeterminado de la impugnante y, ii) Encargar a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos que disponga la desvinculación inmediata de la impugnante.
63. Ahora bien, de la documentación que obra en el expediente, se advierte que el vínculo laboral de la impugnante con la Entidad inició mediante Contrato Administrativo de Servicios N° 009-2020-MDMM, desde el 2 de marzo de 2020, para desempeñarse como Jefe de la División de Comercialización y Policía Municipal. Esto es, con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 31131, por lo que corresponde a esta Sala verificar si la contratación de la impugnante era o no de carácter indeterminado.
64. De este modo, conforme se precisó en los numerales precedentes, a partir de la vigencia de la Ley N° 31131, la duración del contrato administrativo de servicios es de carácter indeterminado, salvo que la contratación se justifique en la cobertura de necesidades transitorias o de suplencia.
65. Así, se debe precisar que con la vigencia de la Ley N° 31131, la calificación de los contratos administrativos de servicios como indeterminados solo podría ser eximida si es que se cumpliera alguno de los supuestos de temporalidad, esto es, que se hubiesen celebrado para cubrir una necesidad transitoria, suplencia o para el desempeño de cargos de confianza, situación que la Entidad no ha acreditado.
66. Dicho esto, de la documentación que obra en el expediente no se aprecia que el contrato administrativo de servicios de la impugnante sea de necesidad transitoria o de suplencia. Además, de la revisión del Cuadro para Asignación de Personal – CAP que se encuentra publicado en el portal institucional, no se observa que el cargo desempeñado por la impugnante se encuentre previsto como cargo de confianza.
67. Cabe agregar que, la propia Entidad suscribió con la impugnante la adenda al Contrato Administrativo de Servicios N° 009-2020-MDMM, de fecha 28 de noviembre de 2022, en cuya cláusula tercera se señaló lo siguiente: *"(...) habiéndose determinado que el contrato administrativo de servicios N° 009-2020-MDMM suscrito con LA TRABAJADORA para que se desempeñe como Jefe de la División de Comercialización y Policía Municipal es de **carácter permanente** (...)"*.

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





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

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

68. Lo expuesto previamente permite concluir a este Colegiado que la impugnante fue contratada para realizar labores permanentes, de manera que, en aplicación de la Ley N° 31131, corresponde reconocer la naturaleza indeterminada del vínculo. Así las cosas, para el cese de la impugnante correspondía invocarse alguna de las causales establecidas en el artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1057, que fueran compatibles con dicha naturaleza.
69. En tal sentido, la decisión adoptada por la Entidad, materializada en la Carta N° 191-2023-OGRH-GA-MDMM, del 28 de junio de 2023, carece de sustento fáctico y jurídico y no podría, por tanto, desconocerse la naturaleza indeterminada que posteriormente adquirió su contrato.
70. Por tanto, esta Sala considera que la decisión de cese adoptada por la Entidad ha vulnerado el principio de legalidad, pues ha desconocido la naturaleza indeterminada del contrato administrativo de servicios de la impugnante, mérito por el que se debe declarar fundado el recurso de apelación de la impugnante, correspondiéndole su reposición en su puesto de trabajo.

#### Sobre la ejecución de las resoluciones emitidas por el Tribunal del Servicio Civil

71. Conforme a lo señalado en los numerales precedentes, en el presente caso corresponde declarar fundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante en el extremo que la Entidad dispuso su desvinculación laboral, y con ello, revocar la decisión de la Entidad.
72. Al respecto, esta Sala resalta que todas las entidades públicas se encuentran obligadas a ejecutar las resoluciones emitidas por el Tribunal del Servicio Civil en sus propios términos, no pudiendo variar sus efectos ni efectuar interpretaciones que limiten sus alcances, ni mucho menos omitir realizar las actuaciones necesarias a favor del servidor civil afectado con el acto impugnado. Asimismo, no debe perderse de vista que las resoluciones emitidas por este órgano colegiado tienen como principal atributo la ejecutividad, que implica que aquellas son eficaces, vinculantes y exigibles por el solo mérito de contener la decisión de una autoridad pública; así, este atributo resulta suficiente para garantizar el cumplimiento de las decisiones administrativas<sup>21</sup>.
73. Por su parte, el artículo 16° del TUO de la Ley N° 27444, establece que el acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada, por el cual produce sus efectos y que, si dicho acto otorga beneficio al administrado, se

<sup>21</sup>MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II. Lima: Gaceta Jurídica, 2017, pp. 109.

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





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

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

entiende eficaz desde la fecha de su emisión, salvo disposición diferente del mismo acto. En ese sentido, se colige que las resoluciones del Tribunal que resulten favorables para el servidor civil surten efectos desde su emisión.

74. Ahora bien, las entidades públicas se encuentran obligadas a ejecutar las resoluciones emitidas por el Tribunal, observado el plazo señalado en el artículo 204º del TUO de la Ley N° 27444, cuando el acto quede firme.
75. De lo expuesto, y con la finalidad de garantizar la ejecución de las resoluciones emitidas por el Tribunal, se dispone ordenar a la Entidad que informe, en el plazo máximo establecido por Ley, las acciones adoptadas para ejecutar lo resuelto en el presente caso, considerando que con el presente pronunciamiento se agota la vía administrativa y empieza a computarse el plazo indicado en el artículo 204º del TUO de la Ley N° 27444.
76. Cabe señalar que, la omisión de acciones incurridas por las entidades públicas para la ejecución de las resoluciones del Tribunal generaría responsabilidad administrativa, autorizándose a la Secretaría Técnica del Tribunal a denunciar este hecho ante los órganos de control de la Entidad y ante la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos de SERVIR para que realice las actuaciones de supervisión de su competencia, en caso no se reciba la información solicitada.

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 de Alcaldía N° 212-2023-MDMM, del 22 de junio de 2023, emitida por la Alcaldía de la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MARIANO MELGAR; por haberse vulnerado el principio de legalidad.

**SEGUNDO.-** Declarar FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora JENNY CARMEN FLORES CHINO contra la Resolución de Alcaldía N° 212-2023-MDMM, del 22 de junio de 2023 y la Carta N° 191-2023-OGRH-GA-MDMM, del 28 de junio de 2023, emitidas por la Alcaldía y la Jefatura de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos de la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MARIANO MELGAR, respectivamente; en aplicación del principio de legalidad.

**TERCERO.-** Ordenar a la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MARIANO MELGAR reponer el vínculo laboral de la señora JENNY CARMEN FLORES CHINO como servidora civil contratada a plazo indeterminado en el cargo que desempeñaba o en otro de similar

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





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

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

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

nivel o categoría, en observancia de lo previsto en la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 31131, que modificó el artículo 5º del Decreto Legislativo N° 1057.

**CUARTO.-** Notificar la presente resolución a la señora JENNY CARMEN FLORES CHINO y a la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MARIANO MELGAR.

**QUINTO.-** Devolver el expediente a la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MARIANO MELGAR.

**SEXTO.-** Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal del Servicio Civil constituye última instancia administrativa.

**SÉPTIMO.-** Informar en el plazo máximo de treinta (30) días las actuaciones realizadas en cumplimiento de lo resuelto por el Tribunal del Servicio Civil a favor de la señora JENNY CARMEN FLORES CHINO.

**OCTAVO.-** 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

Firmado por VºBº  
**ORLANDO DE LAS CASAS DE LA TORRE UGARTE**  
Vocal  
Tribunal de Servicio Civil

PT2

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

Página 22 de 22

