



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

RESOLUCIÓN N° 002076-2025-SERVIR/TSC-Segunda Sala

EXPEDIENTE : 00771-2025-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : SERGIO ARTEMIO RODRIGUEZ VILLANUEVA
ENTIDAD : MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CARHUAZ
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO N° 1057
MATERIA : EVALUACIÓN Y PROGRESIÓN EN LA CARRERA
 CAMBIO DE RÉGIMEN LABORAL

SUMILLA: *Se declara **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por el señor **SERGIO ARTEMIO RODRIGUEZ VILLANUEVA** contra la Carta N° 0226-2024-MPC/OGA/OGRH, del 9 de octubre de 2024, emitida por la Jefatura de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos de la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CARHUAZ; en aplicación del principio de legalidad.*

Lima, 23 de mayo de 2025

ANTECEDENTE

1. El 26 de septiembre de 2024, el señor SERGIO ARTEMIO RODRIGUEZ VILLANUEVA, en adelante el impugnante, solicitó a la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CARHUAZ, en adelante la Entidad, emitir la resolución de alcaldía que lo reconozca como trabajador bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 y se le incorpore a la planilla de dicho régimen, al haber superado el periodo de prueba. Precisó que prestó servicios de la siguiente manera:
 - (i) Contrato de Prestación de Servicio en la modalidad de Locación de Servicio contenido implícitamente en la Orden de Servicio N° 000250-2023 de fecha 10 de mayo de 2023, que constituye o equivale a un Contrato de Locación de Servicios, en virtud del cual inició mi vínculo laboral como Sereno Municipal (Obrero de la Municipalidad Provincial de Carhuaz).
 - (ii) Contratos de Prestación de Servicio en la modalidad de Locación de Servicio contenidos implícitamente en la Orden de Servicio N° 000384-2023 de fecha 27 de junio de 2023, Orden de Servicio N° 000482-2023 de fecha 18 de julio de 2023, Orden de Servicio N° 000555-2023 de fecha 7 de agosto de 2023, que constituyen Contratos de Locación de Servicios, en virtud de los cuales continuó de forma ininterrumpida con el vínculo laboral como Sereno Municipal (Obrero de la Municipalidad Provincial de Carhuaz).
 - (iii) Contrato Administrativo de Servicios N° 047-2023-MPC-OGA de fecha 10 de agosto de 2023, en virtud del cual ha continuado manteniendo vínculo laboral

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 recuperación y consolidación de la economía peruana"

con la Entidad desde agosto 2023 hasta la actualidad, pues se produjo su prórroga automática en el mes de noviembre y diciembre 2023, y se extendió su vigencia hasta la fecha en virtud de la Adenda N° 001-2023 de fecha 29 de diciembre de 2023, Adenda N° 002-2024 de fecha 25 de marzo de 2024 y Adenda N° 003-2024 de fecha 28 de junio de 2024.

- Mediante Carta N° 0226-2024-MPC/OGA/OGRH, del 9 de octubre de 2024¹, la Jefatura de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos de la Entidad resolvió declarar improcedente el reconocimiento como trabajador a plazo indeterminado solicitado por el impugnante porque estuvo prestando servicios en una relación civil y el contrato administrativo de servicios fue de naturaleza temporal.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

- El 6 de noviembre de 2024, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Carta N° 0226-2024-MPC/OGA/OGRH, solicitando se declare su revocatoria; reiterando los argumentos ya esgrimidos e indicando que:
 - Cumple la labor de sereno municipal, labor que conforme a la jurisprudencia ordinaria es la de un obrero, por tanto se le debe reconocer una relación laboral a plazo indeterminado, prevista en el Decreto Legislativo N° 728.
 - El acto apelado contiene una decisión contraria a lo establecido en el artículo 37° de Ley N° 27972 y por la propia doctrina jurisprudencial ordinaria, pues para el caso de los serenazgos y policías municipales, que tienen la condición de obreros, se encuentran sujetos al régimen de la actividad privada, conforme lo señala la Casación N° 7945-2014-Cusco, que constituye doctrina jurisprudencial, y la Casación N° 18732-2016-Arequipa, la propia Segunda Sala de Derecho Constitucional ha reconocido permanentemente.
- Con Oficio N° 44-2024-MPC/OGA/OGRH., del 12 de noviembre de 2024, 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 interpuesto por el impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.
- Mediante los Oficios N° 002559-2025-SERVIR/TSC y 002560-2025-SERVIR/TSC, la Secretaria Técnica del Tribunal comunicó al impugnante y a la Entidad, respectivamente, que el recurso de apelación ha sido admitido.

ANÁLISIS

¹ Notificada al impugnante el 14 de octubre de 2024.

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 recuperación y consolidación de la economía peruana"

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

6. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023², modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - 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.
7. 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.
8. Posteriormente, en el caso de las entidades del ámbito regional y local, el Tribunal asumió, inicialmente, competencia para conocer los recursos de apelación que correspondían sólo a la materia de régimen disciplinario, en virtud a lo establecido en el artículo 90° de la Ley N° 30057⁵, y el artículo 95° de su reglamento general,

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 17°.- Tribunal del Servicio Civil

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

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

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

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

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

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**

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 recuperación y consolidación de la economía peruana”

aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM⁶; para aquellos recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2016, conforme al comunicado emitido por la Presidencia Ejecutiva de SERVIR y publicado en el Diario Oficial “El Peruano”⁷, en atención al acuerdo del Consejo Directivo del 16 de junio de 2016.

9. Sin embargo, es preciso indicar que a través del Comunicado de SERVIR publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 29 de junio de 2019, en atención a un nuevo acuerdo de su Consejo Directivo⁸, se hizo de público conocimiento la ampliación de

“Artículo 90º.- 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”.

⁶Reglamento de la Ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

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

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

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

⁷El 1 de julio de 2016.

⁸Decreto 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;
- 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;

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 recuperación y consolidación de la economía peruana"

competencias del Tribunal en el ámbito regional y local, correspondiéndole la atención de los recursos de apelación interpuestos a partir del lunes 1 de julio de 2019, derivados de actos administrativos emitidos por las entidades del ámbito regional y local, en lo que respecta al resto de materias: acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, y terminación de la relación de trabajo; esto es, asumió la totalidad de su competencia a nivel nacional, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

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

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

Sobre la contratación bajo locación de servicios o servicios no personales en la administración pública

- h) Aprobar la designación, previo concurso público, aceptar la renuncia y aprobar la remoción de los vocales del Tribunal del Servicio Civil;
- i) Aprobar la creación de Salas del Tribunal del Servicio Civil;
- j) Proponer el Texto Único de Procedimientos Administrativos;
- k) Supervisar la correcta ejecución técnica, administrativa, presupuestal y financiera de la institución;
- l) Disponer la intervención de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas; y,
- m) Las demás que se señalen en el Reglamento y otras normas de desarrollo del Sistema.”

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





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

12. Al respecto, es preciso señalar que la contratación bajo esta modalidad dentro de la Administración Pública tiene sus orígenes más remotos en el Decreto Supremo N° 065-85-PCM, que aprobó el Reglamento Único de Adquisiciones y Suministro de Bienes y Servicios No Personales del Estado, el cual regulaba, entre otras cosas, la adquisición de Servicios No Personales a través de contratos de Locación de Servicios.
13. El citado reglamento definía por Servicios No Personales a toda *“actividad o trabajo que efectúa una persona natural o jurídica ajena al organismo público que desea adquirir, a cambio de una retribución económica, para atender una necesidad intangible. Se orienta a la producción, construcción, habilitación, funcionamiento, orientación, conservación, preservación u otros; se mide en y por sus efectos o resultados”*.
14. En relación al contrato de Locación de Servicios, el artículo 1764° del Código Civil señala que: *“por la locación de servicios el locador se obliga, sin estar subordinado al comitente, a prestarle sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución”*.
15. Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante la Resolución Directoral N° 007-99-EF-76.01, definió el citado contrato de la siguiente manera: *“Por la locación de servicios el locador se obliga, sin estar subordinado al comitente, a prestarle sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución, sin que medie vínculo laboral. En el Sector Público dicho contrato se denomina Contrato de Servicios No Personales”*.
16. Nótese que en estas definiciones se precisa que **el prestador de servicios no se encuentra subordinado al comitente, en este caso la Entidad, pues dicho contrato se caracteriza por la autonomía que ostenta el prestador de servicios**, y es que, de recibir órdenes, estar sujeto a control o a alguna otra manifestación de sujeción al comitente, se estaría frente a una relación de naturaleza laboral, la cual se caracteriza por el elemento subordinación.
17. Cabe indicar que *“(…) la subordinación (….) constituye un vínculo jurídico, del cual se derivan derecho y una obligación: el derecho del acreedor de la energía de trabajo de dictar al deudor los lineamientos, instrucciones u órdenes que estime convenientes para la obtención de los fines o el provecho que espera lograr con la actividad de quien trabaja (facultad de mando); y la obligación de este último de acatar esas disposiciones en la prestación de su actividad (deber de obediencia), los cuales constituyen una unidad indesligable (….) la subordinación consiste en el derecho del acreedor de disponer de la actividad o energía de trabajo del deudor*

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 recuperación y consolidación de la economía peruana"

*para la consecución de los fines o provecho que con su aplicación espera lograr. Acatar las manifestaciones concretas de dicho derecho de la ejecución de la prestación*⁹. De esta manera, la existencia de subordinación determinaría que la contratación civil (locación de servicios) esté siendo utilizada fraudulentamente para pretender generar convicción de una realidad no concurrente, al encubrir un vínculo de naturaleza laboral.

18. A partir de lo expuesto en los numerales anteriores, se advierte que, a nivel de la administración pública, los contratos de locación de servicios, los cuales son de naturaleza civil, se denominan Contrato de Servicios No Personales, los cuales, pueden ser perfeccionados, con la recepción de la orden de servicio emitida, sin necesidad de suscribir un documento específico.

Sobre la validez de los contratos regulados bajo el Decreto Legislativo N° 1057

19. En el marco de la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, a través del Decreto Legislativo N° 1057, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 28 de junio de 2008; se creó una modalidad especial para contratación de personal al servicio del Estado denominada: Contrato Administrativo de Servicios – CAS, el cual posteriormente sería reconocido por el Tribunal Constitucional, en la sentencia del Expediente N° 00002-2010-PI/TC, como un régimen laboral especial.
20. Esta modalidad de contratación, según la exposición de motivos del referido decreto legislativo, tenía por objeto fundamental "regularizar" una situación de hecho que se había venido presentando de manera muy amplia en la administración pública, que era la utilización de los contratos denominados "servicios no personales" para la contratación de personal que realizara labores permanentes, lo cual fue considerado como una situación anómala que habría motivado que el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial declarara como trabajadores públicos a personas contratadas bajo estos últimos contratos.
21. Así, el texto original del artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1057 estableció que el contrato administrativo de servicios era una modalidad propia del derecho administrativo y privativa del Estado que no se encontraba sujeta a las disposiciones del Decreto Legislativo N° 276, ni al Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, ni a ninguna de las otras normas que regulan carreras administrativas especiales.

⁹ SANGUINETTI RAYMOND, Wilfredo. Contrato de Locación de Servicios frente al Derecho Civil y al Derecho del Trabajo. Editorial Cultural Cuzco, Lima, 1988, pp. 293-294.

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 recuperación y consolidación de la economía peruana”

22. A su vez, en la Primera Disposición Complementaria Final se estableció que las referencias normativas a la contratación de servicios no personales se entendían realizadas a la contratación administrativa de servicios. Mientras que la Cuarta Disposición Complementaria Final estableció que: *“Las entidades comprendidas en la presente norma quedan prohibidas en lo sucesivo de suscribir o prorrogar contratos de servicios no personales o de cualquier modalidad contractual para la prestación de servicios no autónomos. Las partes están facultadas para sustituirlos antes de su vencimiento, por contratos celebrados con arreglo a la presente norma”*.

23. En esa línea, el Tribunal Constitucional, al momento de resolver el proceso de inconstitucionalidad presentado contra el Decreto Legislativo N° 1057, reconoció que:

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

36. En efecto, el contrato de locación de servicios podía ser utilizado fraudulentamente, en razón de las labores que se pretendía realicen los comitentes –que podían ser de naturaleza permanente–, o por la duración de estos contratos –cuya extensión los desnaturalizaba–, sin que por ello se respetara el goce o acceso a ningún derecho constitucional de naturaleza laboral”¹⁰.

24. Por lo que a partir de lo expuesto podemos concluir que el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 se implementó como un régimen sustitutorio de los Contratos por Servicios No Personales en los que sí existía subordinación dada la naturaleza de la labor objeto de la contratación; vale decir, sustituyó aquellos contratos civiles que estaban desnaturalizados.

25. Siendo así, aun cuando esta contratación esté desnaturalizada, la misma fue sustituida al amparo de una norma legal vigente que el Tribunal Constitucional ha reconocido como constitucional; **de manera que no podría declararse la invalidez del contrato administrativo de servicios suscrito entre las partes por ajustarse a ley.**

¹⁰Fundamentos Nos 35 y 36 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 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.





26. Lo señalado en los numerales anteriores implica que lo expuesto en el II Pleno Jurisdiccional Supremo en material laboral carezca de efectos para el caso materia de análisis, toda vez que lo expuesto por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 05057-2013-PA/TC tiene naturaleza de precedente vinculante¹¹.

Sobre la evolución histórica del régimen laboral de los obreros de las municipalidades

27. En un principio, mediante Decreto Supremo N° 010-78-IN, de fecha 12 de mayo de 1978, se estableció que los trabajadores obreros al servicio de los Concejos Municipales de la República son servidores de Estado sujetos al régimen laboral de la actividad privada.
28. Posteriormente, conforme al último párrafo de la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, promulgada el 6 de marzo de 1984, se reconoce que el régimen de los obreros municipales es el régimen laboral de la actividad privada: *"El personal obrero al servicio del Estado se rige por las normas pertinentes"*.
29. No obstante, el artículo 52° de la Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, vigente a partir del 1 de enero de 1984, dispuso que los funcionarios, empleados y obreros, así como el personal de vigilancia de las municipalidades, eran servidores públicos sujetos exclusivamente al régimen laboral de la actividad pública y tenían los mismos deberes y derechos de los del Gobierno Central de la categoría correspondiente.
30. No obstante, dicho artículo fue modificado por la Ley N° 27469, publicada el 1 de junio de 2001, en el extremo referido a los obreros de las municipalidades, de modo tal que se estipuló su condición de servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen¹².

¹¹Ley N° 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional:

“Título Preliminar

Artículo VI. Precedente vinculante

Las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo, formulando la regla jurídica en la que consiste el precedente. Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose del precedente, debe expresar los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la sentencia y las razones por las cuales se aparta del precedente (...).”

¹²La Ley N° 27469 no forma parte del ordenamiento jurídico vigente según el artículo 2° de la Ley N° 29477, publicada el 18 diciembre 2009. Asimismo, conforme a la Vigésimo Quinta Disposición Complementaria

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 recuperación y consolidación de la economía peruana"

31. Con fecha 27 de mayo de 2003, se publicó la vigente Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, quedando derogadas las Leyes N° 23853 y N° 27469. De acuerdo al artículo 37° de la Ley N° 27972, los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la Administración Pública, conforme a ley; mientras que los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen.
32. Remitiéndonos al Informe Legal N° 270-2010-SERVIR/GG-OAJ, si bien en una entidad pueden existir obreros sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 276, es decir, que hubieran ingresado a la entidad bajo dicho régimen laboral público, éstos se mantienen en dicho régimen y no les es aplicable el de la actividad privada, y viceversa, a menos que hayan aceptado pasar de uno a otro régimen¹³.
33. Asimismo, mediante Informes Técnicos N°s 504 y 518-2015-SERVIR/GPGSC, se concluyó que el régimen de los obreros al servicio del Estado (Gobierno Nacional, Regional y Local) es el de la actividad privada; no obstante, se precisó que los obreros permanentes y eventuales, previstos en las leyes de presupuesto del Sector Público, son los obreros que prestan servicios en los Gobiernos Locales bajo el régimen laboral público, es decir, sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 276, percibiendo los derechos y beneficios allí contemplados.
34. Por lo tanto, con **la publicación y vigencia de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, los obreros (sin distinción alguna) que prestan sus servicios en las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada**, a quienes se les reconoce los derechos, deberes y beneficios inherentes a dicho régimen; en consecuencia, **los municipios deberán dar cumplimiento a dicha disposición, bajo responsabilidad**¹⁴.

Sobre el cambio del régimen laboral del personal obrero al servicio del Estado

de la Ley N° 27972, Ley de Municipalidades se deroga la Ley N° 23853, sus normas legales complementarias y toda disposición legal que se oponga a la presente ley, en lo que corresponda.

¹³En reiteradas ocasiones, el Tribunal Constitucional ha sostenido que una ley no puede convertir el régimen laboral de un trabajador, salvo que éste lo admita expresamente (Expedientes N° 2095-2002-AA/TC, 3466-2003-AA/TC, 0070-2004-AA/TC y 0762-2004-AA/TC), porque las normas no tienen efecto retroactivo y hacerlo implicaría una violación del artículo 62° de la Constitución Política, que garantiza que los términos contractuales no pueden ser modificados por las leyes.

¹⁴En el Informe Legal N° 217-2009-ANSC/OAJ y en el Informe Técnico N° 512-2014-SERVIR/GPGSC, se señala que los obreros municipales merecen una consideración especial debido al cambio en los regímenes laborales (Decretos Legislativos N° 276 y 728); precisándose que el régimen laboral aplicable a los obreros es el de la actividad privada.

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 recuperación y consolidación de la economía peruana"

35. **El acceso al servicio civil**, indistintamente del régimen al que se encuentre adscrita la entidad, **se realiza necesariamente por concurso público de méritos en un régimen de igualdad de oportunidades**, de acuerdo con los principios de mérito y la capacidad de las personas; con excepción de los puestos de confianza, para los cuales no se exige dicho proceso de selección¹⁵.
36. Conforme al literal a) de la Tercera Disposición Transitoria del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por Decreto Supremo N° 304-2012-EF, en materia de gestión de personal en la Administración Pública, **el ingreso de personal sólo se efectúa cuando se cuenta con la plaza presupuestada**. Toda acción que transgreda esta disposición será nula de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario de la entidad que autorizó tal acto, así como de tu titular.
37. **La Ley N° 31954**, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, **prohíbe el ingreso de personal en el Sector Público por servicios personales y el nombramiento**, salvo determinados supuestos establecidos en el numeral 8.1 de su artículo 8°; en consecuencia, la entidad debe contar con la autorización legal correspondiente antes de realizar el concurso público de méritos.
38. En este sentido, el personal obrero que hubiera ingresado a una entidad bajo el régimen del Decreto legislativo N° 276 o Decreto legislativo N° 1057 se mantienen en dicho régimen y **no les resulta aplicable el régimen del Decreto Legislativo N° 728, a menos que hayan aceptado pasar a este régimen, previo concurso público de méritos y en la medida que exista habilitación legal para llevar a cabo dicho concurso, debido a la restricción presupuestal vigente**.
39. Por lo tanto, **para que un personal obrero ingrese al régimen laboral de los obreros municipales, esto es el régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728), se requiere de una plaza vacante y presupuestada, la misma que debe ser sometida a concurso público de méritos**, en un régimen de igualdad de oportunidades, contando con la autorización legal correspondiente debido a la prohibición de ingreso de personal en el Sector Público regulada en la Ley N° 31954, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024.

¹⁵La exigencia legal del ingreso mediante concurso público de méritos está establecida por mandatos imperativos de observancia obligatoria, tales como: i) Artículo 5° de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público; ii) Artículo IV del Título Preliminar del Decreto legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil; y, iii) literal e) del numeral 8.1 del artículo 8° de la Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.

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 recuperación y consolidación de la economía peruana"

40. En consecuencia, esta Sala considera que; no es posible que en esta instancia administrativa se disponga su incorporación bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 728, ni se declare la invalidez de los contratos administrativos de servicios suscritos con la Entidad. Del mismo modo, tampoco existe sustento alguno para que se le declare como un trabajador permanente bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 728, concretamente porque por el período reclamado como desnaturalización no ha acreditado haber participado en ningún concurso público abierto para ingresar a prestar servicios a la administración pública en alguna plaza presupuestada.
41. De esta forma, conforme a lo expuesto en los numerales precedentes, el impugnante se desempeñó en la Entidad bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, el cual corresponde a una contratación válida y constitucional, no existiendo elementos que obliguen a disponer su contratación permanente en el Decreto Legislativo N° 728 por tener la condición de obrero municipal; en consecuencia, la decisión de desestimar su pedido es conforme con el principio de legalidad.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor SERGIO ARTEMIO RODRIGUEZ VILLANUEVA contra la Carta N° 0226-2024-MPC/OGA/OGRH, del 9 de octubre de 2024, emitida por la Jefatura de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos de la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CARHUAZ; en aplicación del principio de legalidad.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución al señor SERGIO ARTEMIO RODRIGUEZ VILLANUEVA y a la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CARHUAZ para su cumplimiento y fines pertinentes.

TERCERO.- Devolver el expediente a la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CARHUAZ.

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

QUINTO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (<https://www.gob.pe/institucion/servir/colecciones/1800-resoluciones-del-tribunal-del-servicio-civil-sala-2>).

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 recuperación y consolidación de la economía peruana"

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Firmado por

GUILLERMO JULIO MIRANDA HURTADO

Presidente

Tribunal de Servicio Civil

Firmado por V°B°

ROSA MARIA VIRGINIA CARRILLO SALAZAR

Vocal

Tribunal de Servicio Civil

Firmado por V°B°

SANDRO ALBERTO NUÑEZ PAZ

Vocal

Tribunal de Servicio Civil

PT19

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 autoría 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.

