RESOLUCIÓN Nº 000951-2021-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE	:	1260-2021-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE	:	MARGARITA MARÍA LOURDES BALBÍN NAJARRO
ENTIDAD	:	SERVICIO NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE - SERFOR
RÉGIMEN	:	DECRETO LEGISLATIVO Nº 1057
MATERIA	:	TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN DE TRABAJO VENCIMIENTO DE CONTRATO

SUMILLA: Se declara INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora LUISA MARGARITA MARÍA LOURDES BALBÍN NAJARRO contra el acto administrativo contenido en el Carta Nº D000022-2021-MIDAGRI-SERFOR-GG-OGA, del 22 de febrero de 2021, emitida por la Dirección General de la Oficina General de Administración del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR; al aplicarse la causal de cese prevista en el literal h) del artículo 10º del Decreto Legislativo Nº 1057 conforme a Ley.

Lima, 25 de junio de 2021

ANTECEDENTES

1. Según la información que obra en el expediente administrativo, la señora MARGARITA MARÍA LOURDES BALBÍN NAJARRO, en adelante la impugnante, prestó servicios como Especialista en Manejo Forestal en la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre Selva Central del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR, en adelante la Entidad, bajo el Contrato Administrativo de Servicios Nº 020-2014, el cual fue renovado hasta el 31 de enero de 2021.

2. Mediante la Carta Nº D000017-2021-MIDAGRI-SERFOR-ORH, del 21 de enero de 2021, la Dirección de la Oficina de Recursos Humanos de la Entidad informó a la impugnante que su contrato administrativo de servicios vencía el 31 de enero de 2021, el cual no sería renovado.

3. Ante eso, el 27 de enero de 2021, la impugnante interpuso recurso de reconsideración contra el acto administrativo de la Carta Nº D000017-2021-MIDAGRO-SERFOR-ORH, solicitando se declare la fundado en todos los extremos.

4. Mediante la Carta Nº D00022-2021-MIDAGRI-SERFOR-GG-OGA, del 22 de febrero de 2021, la Dirección General de la Oficina General de la Administración de la

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 026-2016-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.

Entidad no amparó el recurso de reconsideración de la impugnante, argumentando que el cese se ha producido por el vencimiento del plazo de duración del contrato celebrado y que no es posible aplicar las disposiciones del Decreto Legislativo Nº 276.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

5. Al no encontrarse de acuerdo con lo resuelto por la Entidad, el 22 de febrero 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra el acto administrativo contenido en la Carta Nº D000022-2021-MIDAGRI-SERFOR-GG-OGA, argumentando, principalmente, que su contrato administrativo de servicio se encuentra desnaturalizado y, por ende, se deben de aplicar las disposiciones del artículo 1 de la Ley No. 24041.

6. Con Oficio Nº D000034-2021-MIDAGRI-SERFOR-ORH, la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación presentado por la impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.

7. Mediante Oficios N^{os} 3047 y 3048-2021-SERVIR/TSC, el Tribunal informó al impugnante y a la Entidad, respectivamente, que el recurso de apelación había sido admitido.

ANÁLISIS

<u>De la competencia del Tribunal del Servicio Civil</u>

8. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 1023[1], modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 29951 - Ley del

[1] **Decreto Legislativo Nº 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.

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 026-2016-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.

Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013[2], el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en las materias: acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo; siendo la última instancia administrativa.

9. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena Nº 001-2010-SERVIR/TSC[3], 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 solo a la materia de régimen disciplinario, en virtud a lo establecido en el artículo 90º de la Ley Nº 30057 – Ley del Servicio Civil[4], y el artículo 95º de su reglamento general, aprobado por Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM[5]; para

---

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".

[2] **Ley Nº 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 Nº 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos".

[3] Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.

[4] **Ley Nº 30057 – Ley del Servicio Civil**
"**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".

[5] **Reglamento de la Ley Nº 30057, aprobado por Decreto Supremo Nº 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 Nº 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.

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 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://apps.servir.gob.pe/verificacion/ ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.

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"[6], en atención al acuerdo del Consejo Directivo del 16 de junio de 2016[7].

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[8], se hizo de público conocimiento la ampliación de

---

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

[6] El 1 de julio de 2016.

[7] **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:
a) Expedir normas a través de Resoluciones y Directivas de carácter general;
b) Aprobar la política general de la institución;
c) Aprobar la organización interna de la Autoridad, dentro de los límites que señala la ley y el Reglamento de Organización y Funciones;
d) Emitir interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito del sistema;
e) Nombrar y remover al gerente de la entidad y aprobar los nombramientos y remociones de los demás cargos directivos;
f) Nombrar, previo concurso público, aceptar la renuncia y remover a los vocales del Tribunal del Servicio Civil;
g) Aprobar la creación de Salas del Tribunal del Servicio Civil;
h) Proponer el Texto Único de Procedimientos Administrativos;
i) Supervisar la correcta ejecución técnica, administrativa, presupuestal y financiera de la institución;
j) Disponer la intervención de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas; y
k) Las demás que se señalen en el Reglamento y otras normas de desarrollo del Sistema".

[8] **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:
a) Expedir normas a través de Resoluciones y Directivas de carácter general y/o de alcance nacional;
b) Aprobar las normas de desarrollo del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos;
c) Aprobar la política general de SERVIR;
d) Aprobar el Presupuesto Institucional, los Estados Financieros, el Balance General, el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional;
e) Aprobar la organización interna de SERVIR, el funcionamiento del Consejo Directivo y el desarrollo de las funciones de las gerencias y de órganos que se requieran para el ejercicio de sus funciones, dentro de los límites que señala la ley y el Reglamento de Organización y Funciones;
f) Emitir interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito del sistema;

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 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://apps.servir.gob.pe/verificacion/ ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.

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

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

12. Por tal razón, al ser el Tribunal el único órgano que resuelve la segunda y última instancia administrativa en vía de apelación en las materias de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo en los tres (3) niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local), con la resolución del presente caso asume dicha competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.

13. En ese sentido, considerando que es deber de todo órgano decisor, en cautela del debido procedimiento, resolver la controversia puesta a su conocimiento según el mérito de lo actuado; y, habiéndose procedido a la admisión del recurso de apelación y valoración de los documentos y actuaciones que obran en el expediente, corresponde en esta etapa efectuar el análisis jurídico del recurso de apelación.

---

g) Designar y remover, a propuesta del Presidente Ejecutivo de SERVIR, al Gerente General de SERVIR, en los términos que apruebe el Consejo, y aprobar las incorporaciones por concurso público y desvinculaciones de los demás Gerentes, Directores y Jefes;
h) Aprobar la designación, previo concurso público, aceptar la renuncia y aprobar la remoción de los vocales del Tribunal del Servicio Civil;
i) Aprobar la creación de Salas del Tribunal del Servicio Civil;
j) Proponer el Texto Único de Procedimientos Administrativos;
k) Supervisar la correcta ejecución técnica, administrativa, presupuestal y financiera de la institución;
l) Disponer la intervención de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas; y,
m) Las demás que se señalen en el Reglamento y otras normas de desarrollo del Sistema."

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S 026-2016-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.

Sobre la validez de los contratos regulados bajo el Decreto Legislativo Nº 1057

14. La contratación para Servicios No Personales, dentro de la Administración Pública, tiene sus orígenes más remotos en el Decreto Supremo Nº 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.

15. 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*".

16. En relación al contrato de Locación de Servicios, el artículo 1764º 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*".

17. Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante la Resolución Directoral Nº 007-99-EF-76.01, definió el citado contrato de la siguiente manera: "*Por la locación de servicios el locador se obliga, sin estar subordinado al comitente, a prestarle sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución, sin que medie vínculo laboral. En el Sector Público dicho contrato se denomina Contrato de Servicios No Personales".*

18. Nótese que en estas definiciones se precisa que el prestador de servicios no se encuentra subordinado al comitente, en este caso la Entidad, pues dicho contrato se caracteriza por la autonomía que ostenta el prestador de servicios, y es que de recibir órdenes, estar sujeto a control o a alguna otra manifestación de sujeción al comitente, se estaría frente a una relación de naturaleza laboral, la cual se caracteriza por el elemento subordinación.

19. Cabe indicar que *"(…) la subordinación (…) constituye un vínculo jurídico, del cual se derivan derecho y una obligación: el derecho del acreedor de la energía de trabajo de dictar al deudor los lineamientos, instrucciones u órdenes que estime convenientes para la obtención de los fines o el provecho que espera lograr con la actividad de quien trabaja (facultad de mando); y la obligación de este último de acatar esas disposiciones en la prestación de su actividad (deber de obediencia), los*

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 026-2016-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.

cuales constituyen una unidad indesligable (…) la subordinación consiste en el derecho del acreedor de disponer de la actividad o energía de trabajo del deudor para la consecución de los fines o provecho que con su aplicación espera lograr. Acatar las manifestaciones concretas de dicho derecho de la ejecución de la prestación"[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.

20. Ahora bien, en el marco de la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, a través del Decreto Legislativo Nº 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 Nº 00002-2010-PI/TC, como un régimen laboral especial.

21. Estando a ello, el Tribunal Constitucional al momento de resolver el proceso de inconstitucionalidad presentado contra el Decreto Legislativo Nº 1057 ha manifestado que el "(…) contenido del contrato regulado en la norma (…) tiene las características de un contrato de trabajo y no de un contrato administrativo (…)" , interpretando que los contratos suscritos bajo la referida norma se encuentran dentro de un "(…) régimen `especial` de contratación laboral para el sector público, el mismo que (…) resulta compatible con el marco constitucional"[10].

22. En virtud de lo señalado por el Tribunal Constitucional, con el Decreto Supremo Nº 065-2011-PCM se establecieron modificatorias al Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1057, aprobado por el Decreto Supremo Nº 075-2008-PCM, entre las cuales en el artículo 1º[11] se dispuso el carácter laboral del contrato bajo el referido régimen. Asimismo, se mantuvo la disposición respecto de la cual este contrato no

---

[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.

[10] Fundamento Nº 47 de la Sentencia emitida en el Expediente Nº 00002-2010-PI/TC.

[11] **Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1057, aprobado por Decreto Supremo Nº 075-2008-PCM, modificado por Decreto Supremo Nº 065-2011-PCM**
"**Artículo 1º.- Naturaleza jurídica, definición del contrato administrativo de servicios y normas aplicables**
El contrato administrativo de servicios es un régimen especial de contratación laboral para el sector público, que vincula a una entidad pública con una persona natural que presta servicios de manera subordinada. Se rige por normas especiales y confiere a las partes únicamente los beneficios y las obligaciones inherentes al régimen especial".

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S 026-2016-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.

se encuentra sujeto a las disposiciones del Decreto Legislativo Nº 276, ni las del Decreto Legislativo Nº 728 u otras normas que regulen carreras administrativas especiales.

23. De lo expuesto se concluye que a los contratos suscritos bajo los alcances del Decreto Legislativo Nº 1057 no le son aplicables las disposiciones específicas del régimen laboral público ni del régimen laboral de la actividad privada, u otras normas especiales relacionadas a la carrera administrativa, toda vez que se trata de un régimen laboral especial, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional, y por ende, presenta los tres elementos típicos de toda relación de trabajo: Subordinación, remuneración y prestación personal del servicio.

24. Por otra parte, esta modalidad de contratación, según la exposición de motivos del referido decreto legislativo, tenía por objeto fundamental "regularizar" una situación de hecho que se había venido presentando de manera muy amplia en la administración pública, que era la utilización de los contratos denominados "servicios no personales" para la contratación de personal que realizara labores permanentes, lo cual fue considerado como una situación anómala que habría motivado que el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial declarara como trabajadores públicos a personas contratadas bajo estos últimos contratos.

25. Así, el texto original del artículo 3º del Decreto Legislativo Nº 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 Nº 276, ni al Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo Nº 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo Nº 003-97-TR, ni a ninguna de las otras normas que regulan carreras administrativas especiales.

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

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

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 026-2016-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.

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"[12].

27. Por lo que a partir de lo expuesto podemos concluir que el régimen del Decreto Legislativo Nº 1057 se implementó como un régimen sustitutorio de los Contratos por Servicios No Personales en los que sí existía subordinación dada la naturaleza de la labor objeto de la contratación; vale decir, sustituyó aquellos contratos civiles que estaban desnaturalizados. Esto incluso queda en relieve cuando la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1057º permitió la celebración de contratos administrativo de servicios en sustitución del contrato de locación de servicios que vinculaban a las partes a la vigencia de la referida norma.

28. De esta manera, aun cuando la contratación por Servicios No Personales se encuentre desnaturalizada, no podría declararse la invalidez del contrato administrativo de servicios suscrito entre las partes, en observancia irrestricta del principio de legalidad.

29. Es por ello, también, que el Tribunal Constitucional, en diversas ocasiones, ha señalado que *"no corresponde analizar si con anterioridad a la celebración de los contratos administrativos de servicios, los contratos civiles que habría suscrito el demandante fueron desnaturalizados, pues en el caso de que ello hubiese ocurrido, dicha situación de fraude constituiría un período independiente del inicio de los contratos administrativos de servicios, lo cual es constitucional"*[13].

Sobre la duración de los Contrato Administrativo de Servicios

30. El artículo 3º del Decreto Legislativo Nº 1057, modificado por el artículo 2º de la Ley Nº 29849, publicado el 6 de abril de 2012 en el diario El Peruano, establece que *"El Contrato Administrativo de Servicios constituye una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado*", agregando que se regula bajo sus propias normas de modo que *"no se encuentra sujeto a la Ley de Bases de la Carrera*

[12] Fundamentos Nos 35 y 36 de la sentencia emitida en el expediente Nº 00002-2010-PI/TC

[13] Fundamento Nº 3 de la sentencia emitida en el Expediente Nº 04273-2012-PA/TC, del 21 de enero de 2013, fundamento 4 de la sentencia emitida en el Expediente Nº 03380-2013-PA/TC, del 10 de noviembre de 2015, fundamento 4 de la sentencia emitida en el Expediente Nº 06462-2013-PA/TC, del 28 de noviembre de 2017, fundamento 3 de la sentencia emitida en el Expediente Nº 01099-2016-PA/TC, del 25 de abril de 2018, fundamento 4, entre otras.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://apps.servir.gob.pe/verificacion/ ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.

Administrativa, el régimen laboral de la actividad privada ni a otras normas que regulan carreras administrativas especiales".

31. 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 es renovable. No obstante, el 9 de marzo de 2021 se publicó en El Peruano, la Ley Nº 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, en cuya única disposición complementaria modificatoria modificó el citado artículo 5º del Decreto Legislativo Nº 1057, estableciendo que el *"El contrato administrativo de servicios es de tiempo indeterminado, salvo que se utilice para labores de necesidad transitoria o de suplencia".*

32. Ahora bien, el numeral 5.1. del artículo 5º del Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1057, modificado por el Decreto Supremo Nº 065-2011-PCM, estableció que el Contrato Administrativo de Servicios *"es de plazo determinado"*, y precisó que *"Cada prórroga o renovación no puede exceder del año fiscal y debe formalizarse por escrito antes del vencimiento del plazo del contrato o de la prórroga o renovación anterior".* Por su lado, en el numeral 5.2 del referido artículo señaló que *"En caso el trabajador continúe laborando después del vencimiento del contrato sin que previamente se haya formalizado su prórroga o renovación, el plazo de dicho contrato se entiende automáticamente ampliado por el mismo plazo del contrato o prórroga que esté por vencer (…)"* .

33. Sin embargo, corresponde que estas disposiciones sean interpretadas con especial énfasis a partir de la vigencia de la Ley Nº 31131, pues si bien la citada Ley no ha derogado las disposiciones reglamentarias mencionadas (cuya derogación o modificación también debería realizarse vía reglamentaria), se debe tener en cuenta que a partir del 10 de marzo de 2021 el Contrato Administrativo de Servicios es indeterminado, de modo que las disposiciones relativas a la temporalidad del contrato, el límite de su prórroga o renovación, e incluso la regulación referida a su renovación automática, contenidas en el reglamento del Decreto Legislativo Nº 1057, no podrían ser aplicadas ante los contratos que han adquirido vigencia indeterminada, salvo que se traten de contratos celebrados para cubrir necesidades transitorias o de suplencia.

34. Por lo tanto, se concluye que, antes de la vigencia de la Ley Nº 31131, el Contrato Administrativo de Servicio era un contrato de naturaleza temporal creado para ser empleado en actividades que importaban la existencia de un vínculo laboral, vale decir, para la atención de labores remuneradas y subordinadas de naturaleza

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 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://apps.servir.gob.pe/verificacion/ ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.

permanente, y puede ser prorrogado cuantas veces sea necesario. A partir de la vigencia de la citada norma, por el contrario, la duración del contrato es indeterminada, salvo que la contratación se justifique en la cobertura de necesidades transitorias o de suplencia.

35. De otro lado, la vigencia de Ley Nº 31131 también genera implicancias importantes en la aplicación de la causa de extinción del contrato, prevista en el literal h) del artículo 10º del Decreto Legislativo Nº 1057, esto es, el vencimiento del contrato. Así, esta causa de extinción, a partir de la vigencia de la citada Ley Nº 31131, solo será aplicable a los casos de aquellos contratos que mantenga una vocación de temporalidad, es decir, a los contratos administrativos de servicios que sean celebrados para cubrir necesidades temporales o suplencia.

Sobre el caso concreto

36. En el presente caso, de los documentos que obran en el expediente se aprecia que la impugnante, al momento del término de su vínculo jurídico con la Entidad, tenía una relación de naturaleza laboral especial regulada por el Decreto Legislativo Nº 1057, la misma que tenía plazo de vigencia hasta el 31 de enero de 2021, según consta de la Adenda Nº 001-2021 del Contrato Administrativo de Servicios Nº 0020-2014-SERFOR-CAS.

37. En ese sentido, la decisión de no renovación o prorroga de su contrato administrativo de servicios fue expresada a través de la Carta Nº D000017-2021-MINAGRI-SERPAR-ORH, del 21 de enero de 2021, por lo tanto, es posible advertir que la Entidad aplicó la causa prevista en el literal h) del artículo 10º del Decreto Legislativo Nº 1057.

38. En relación a los argumentos del recurso de apelación, la impugnante asegura que su contrato administrativo de servicios se encuentra desnaturalizado, teniendo en consideración que ingresó a laborar a través de contratos por servicios no personales y, en consecuencia, correspondería aplicar las disposiciones de la Ley Nro. 24041.

39. Sobre ello, en el expediente administrativo no obran los aludidos contratos por servicios no personales que habría suscrito la impugnante, no habiéndolos presentado con sus recursos de reconsideración y apelación. Por lo que no es posible que este Tribunal emita un pronunciamiento sobre el particular.

LPDERECHO.PE

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://apps.servir.gob.pe/verificacion/ ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.

40. En lo que respecta a la aplicación de la Ley Nº 24041, del artículo 1º de dicha ley se aprecia que ésta es de alcance únicamente para los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente que tengan más de un (1) año ininterrumpido de servicios en el marco de la contratación regulada por el Decreto Legislativo Nro. 276; salvo en el caso de aquellos trabajadores contratados para:

    (i) Trabajos para obra determinada.
    (ii) Labores en proyectos de inversión, proyectos especiales, en programas y actividades técnicas, administrativas y ocupacionales, cuando sean de duración indeterminable.
    (iii) Labores eventuales accidentales de corta duración.
    (iv) Funciones políticas o de confianza.

41. De acuerdo a la documentación obrante en el expediente, se aprecia que la impugnante no ingresó como contratada para servicios permanentes dentro de las reglas establecidas en el Decreto Legislativo Nº 276, por el contrario, se sujetó a las condiciones previstas en el Decreto Legislativo Nº 1057, lo que implica una modalidad especial de contratación, la cual no se sujeta a las disposiciones previstas en el Decreto Legislativo Nº 276[14]. De la misma forma, en caso hubiese suscrito contratos por servicios no personales, estos tampoco se habrían celebrado conforme a las reglas establecidas en el Decreto Legislativo Nº 276, condición necesaria para la aplicación de la Ley Nº 24041.

42. Así también lo ha considerado la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil en el Informe Técnico Nº 1768-2019-SERVIR/GPGSC, del 18 de noviembre de 2019, cuando precisó que:

    "2.10 Por lo tanto, una persona vinculada a través de un contrato de locación de servicios o un contrato bajo el régimen del Decreto Legislativo Nº 1057 no podría ampararse bajo la Ley Nº 24041, debido a que esta norma resulta aplicable sólo al personal contratada bajo el régimen del Decreto Legislativo Nº 276 que cumpla con los requisitos señalados en el numeral anterior".

[14] **Decreto Legislativo N 1057 - Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, modificado por la Ley N 29849**
"**Artículo 3º.- Definición del Contrato Administrativo de Servicios**
El Contrato Administrativo de Servicios constituye una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado. Se regula por la presente norma, 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.
El Régimen Laboral Especial del Decreto Legislativo 1057 tiene carácter transitorio".

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 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://apps.servir.gob.pe/verificacion/ ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.

43. Sin perjuicio de ello, es preciso recordar que la Ley Nº 24041, fue derogada por la Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto de Urgencia Nº 016-2020, publicado en el diario oficial El Peruano el 23 de enero de 2020, pero luego restituida con la Ley Nº 31114, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de enero de 2021.

44. Finalmente, la impugnante afirma que del 1 de julio al 3 de agosto de 2020 prestó servicio sin suscribir un contrato administrativo de servicios, razón por la cual, a su entender, desnaturalización su contratación. Pese a ello, entiéndase que, durante aquel periodo, de haber ocurrido lo señalado por la impugnante, sería aplicable la prórroga automática a la que hace referencia el numeral 5.2. del artículo 5º del Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1057 solo por este periodo, al ser que posteriormente se suscribieron renovaciones expresas, no operando desnaturalización alguna.

45. Por lo tanto, los argumentos de la impugnante no resultan amparables, mérito por el cual, corresponde declarar infundado el recurso de apelación materia de análisis.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora MARGARITA MARÍA LOURDES BALBÍN NAJARRO contra el acto administrativo contenido en el Carta Nº D000022-2021D000022-2021-MIDAGRI-SERFOR-GG-OGA, del 22 de febrero de 2021, emitida por la Dirección General de la Oficina General de Administración del SERVICIO NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE – SERFOR; por lo que se CONFIRMA el citado acto administrativo.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución la señora MARGARITA MARÍA LOURDES BALBÍN NAJARRO y al SERVICIO NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE - SERFOR, para su cumplimiento y fines pertinentes.

TERCERO.- Devolver el expediente al SERVICIO NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE – SERFOR.

CUARTO.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal del Servicio Civil constituye última instancia 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 026-2016-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.

QUINTO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.servir.gob.pe).

Regístrese, comuníquese y publíquese.

CÉSAR EFRAIN ABANTO REVILLA
VOCAL

ROLANDO SALVATIERRA COMBINA
PRESIDENTE

ORLANDO DE LAS CASAS DE LA TORRE UGARTE
VOCAL

L17/P6

LPDERECHO.PE

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S 026-2016-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.