



PERÚ

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

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

RESOLUCIÓN Nº 002134-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 4009-2018-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : LUIS SANTOS SANTILLAN SANCHEZ
ENTIDAD : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 1057
MATERIA : TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN DE TRABAJO
 DESNATURALIZACIÓN DE CONTRATO

SUMILLA: *Se declara INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor LUIS SANTOS SANTILLAN SANCHEZ contra la denegatoria ficta del recurso de reconsideración presentado el 24 de julio de 2018, ante la Dirección de la Oficina de Personal del MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES, al haberse dado por concluido el vínculo laboral de acuerdo a Ley.*

Lima, 29 de octubre de 2018

ANTECEDENTES

1. Según la documentación que obra en el expediente administrativo, se aprecia que el señor LUIS SANTOS SANTILLAN SANCHEZ, en adelante el impugnante, prestó servicios al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en adelante la Entidad, en virtud de un contrato de locación de servicios, de acuerdo al siguiente detalle:

	INICIO	TÉRMINO	CARGO
Contrato de Locación de Servicios	1/5/2005	31/8/2006	Apoyo en comprobación técnica del Espectro Radioelectrónico
Contrato Administrativo de Servicios Nº 01050-2008-MTC	1/9/2006	31/8/2008	Ingeniero electrónico
Contrato Administrativo de Servicios	1/9/2008	14/9/2015	Ingeniero electrónico
Contrato Administrativo de Servicios Nº 00323-2015-MTC/10	15/9/2015	31/12/2015	Especialista en telecomunicaciones
Addendum (del 1 al 12)	1/1/2016	31/7/2018	Especialista en telecomunicaciones

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 Diálogo y la Reconciliación Nacional”

2. A través de la Carta N° 0129-2018-MTC/10.07¹, del 17 de julio de 2018, la Dirección de la Oficina de Personal del MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES, en adelante la Entidad, comunicó al señor JUAN PEDRO INOSTROZA CHAFLOQUE, en adelante el impugnante, que su contrato administrativo de servicios concluiría indefectiblemente el 31 de julio de 2018.
3. El 24 de julio de 2018, el impugnante interpuso recurso de reconsideración contra el acto administrativo contenido en la Carta N° 0129-2018-MTC/10.07, argumentando lo siguiente:
 - (i) Viene laborando desde el 1 de septiembre de 2002 al 31 de agosto de 2008, en el cargo de Ingeniero Electrónico en las diferentes localidades de su empleador (Lima, Piura, Iquitos) bajo la modalidad de locación de servicios y como Especialista de Telecomunicaciones y encargado de la Estación de Control del Espectro Radioeléctrico (ECER) en Cusco y finalmente Andahuaylas, bajo contratación administrativa de servicios; y, si bien se le cambió la denominación del cargo ha venido realizando el mismo trabajo desde su año de ingreso.
 - (ii) Se ha infringido la Ley N° 24041, toda vez que ha adquirido la estabilidad en el empleo, por lo que no es posible novarlo a través de contratos CAS.
 - (iii) Solicita se reconsidere y se deje sin efecto la carta indicada, porque agravia sus derechos fundamentales, toda vez que cuenta con sesenta y cinco (65) años, por lo que no podrá encontrar trabajo fácilmente.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. Al no haber emitido pronunciamiento la Entidad, el 19 de septiembre de 2018 el impugnante interpuso recurso de apelación contra la denegatoria ficta de su recurso de reconsideración reiterando, fundamentalmente, lo expuesto en dicho recurso.
5. Con Oficio N° 3317-2018-MTC/10.07, la Dirección de la Oficina 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.
6. Mediante los Oficios N°s 014247-2018-SERVIR/TSC y 014248-2018-SERVIR/TSC, el Tribunal informó a la Entidad y al impugnante, respectivamente, que el recurso de apelación había sido admitido.

¹ Notificada al impugnante el 18 de julio de 2018.



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 Diálogo y la Reconciliación Nacional”

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

7. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 1023², modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 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.
8. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena Nº 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.
9. 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; con la resolución del presente caso asume dicha

² **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 contencioso 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 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”.

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



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.

10. 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 pretensión del impugnante

11. El impugnante señala en su recurso de apelación que viene laborando en la Entidad desde el 1 de mayo de 2005 hasta el 31 de julio de 2018, de forma ininterrumpida y bajo subordinación; por lo que, debe ser considerado trabajador con contrato a plazo indeterminado. En consecuencia, se puede entender que el impugnante estaría asumiendo que sus contratos de locación de servicios se habrían desnaturalizado y por ello le correspondería ser considerado como un trabajador permanente.
12. En ese sentido, este Tribunal procederá a analizar si como consecuencia de la desnaturalización de los contratos de locación de servicios suscritos entre la Entidad y el impugnante corresponde, primero, incorporarlo a la Carrera Administrativa como trabajador permanente y, segundo, declarar la invalidez del Contrato Administrativo de Servicios suscrito entre ambas partes.
13. Pero, previamente debemos recordar que este Colegiado, como todo tribunal administrativo, está sujeto al principio de legalidad, según el cual, *“Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”*. Por esta razón, como se desprende de la sentencia recaída en el expediente N° 04293-2012-PA/TC, este Tribunal, que forma parte del Poder Ejecutivo, no posee legitimidad para controlar la constitucionalidad de una ley, únicamente debe acatarla.

Sobre la contratación bajo Locación de Servicios o Servicios No Personales en la Administración Pública y la desnaturalización de dichos contratos

14. 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,



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

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 Transportes y Comunicaciones, 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 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*



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

prestación”⁵. 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. En el presente caso, de la documentación que obra en el expediente administrativo, se aprecia que la prestación de servicios del impugnante a la Entidad se habría desarrollado desde el 1 de mayo de 2005 al 31 de agosto de 2008 (bajo el contrato de locación de servicios), contando con más de tres (3) años de servicios en la Entidad al momento de vincularse al amparo del Decreto Legislativo N° 1057. Además, no es ajeno a este Tribunal el hecho que la labor por la que fue contratado el impugnante bajo locación de servicios (en Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Vial-MTC) es la misma para la que fue contratado posteriormente mediante contratos administrativos de servicios a partir del 1 de septiembre de 2008.
21. Por lo tanto, puede apreciarse que existirían indicios de que los contratos de locación de servicios suscritos entre el impugnante y la Entidad no se ajustaron a las normas que regularon la contratación de servicios no personales; es decir, que se habrían desnaturalizado.

Sobre el ingreso del impugnante a la carrera administrativa y la aplicación de la Ley N° 24041

22. Ahora, si bien la vinculación de naturaleza civil entre el impugnante y la Entidad podría haberse desnaturalizado, corresponde establecer si como consecuencia de ello cabría su incorporación a la carrera administrativa y también la aplicación de Ley N° 24041.
23. Al respecto, debemos señalar que el artículo 40° de la Constitución Política del Perú señala que: *“La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente”*.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha precisado en la sentencia recaída

⁵ 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.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

en el expediente N° 05057-2013-PA/TC (Caso Huatuco Huatuco), que: *“el artículo 40º de la Constitución reconoce la carrera administrativa como un bien jurídico constitucional, precisando que por ley se regularán el ingreso, los derechos, deberes y las responsabilidades de los servidores. Por tanto, en rigor, estamos frente a un bien jurídico garantizado por la Constitución cuyo desarrollo se delega al legislador. (Exp. N.º 00008-2005-PUTC FJ 44)”*.

24. En esa línea, la Ley N° 28175 – Ley Marco del Empleo Público, aplicable a todas las personas que prestan servicios remunerados bajo subordinación para el Estado, establece en su artículo 5º que *“El acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades”*.
25. Por su parte, el artículo 12º del Decreto Legislativo N° 276 establece como un requisito para el ingreso a la carrera Administrativa: *“Presentarse y ser aprobado en el concurso de admisión”*; mientras que el artículo 28º del Reglamento dicha ley señala que *“el ingreso a la Administración Pública en la condición de servidor de carrera o de servidor contratado para labores de naturaleza permanente se efectúa obligatoriamente mediante concurso. La incorporación a la Carrera Administrativa será por el nivel inicial del grupo ocupacional al cual postuló. Es nulo todo acto administrativo que contravenga la presente disposición”*.

A su vez, el artículo 32º del referido reglamento señala que: *“El ganador del concurso de ingreso es incorporado a la Administración Pública mediante resolución de nombramiento o contrato, en la que además se expresa el respectivo puesto de trabajo”*.

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



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

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

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

(...)

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

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

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

Teniendo en cuenta lo expuesto acerca de los mencionados contenidos de relevancia constitucional sobre funcionarios y servidores públicos, específicamente que el aspecto relevante para identificar a un funcionario o servidor público es el desempeño de funciones en las entidades públicas del Estado; a que la carrera administrativa constituye un bien jurídico constitucional; la prohibición de deformar el régimen específico de los funcionarios y servidores públicos; que el



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

derecho de acceso a la función pública tiene como principio consustancial el principio de mérito; y que, conforme a sus competencias y a los mencionados contenidos constitucionales, el Poder Legislativo ha expedido la Ley N.º 28175, Marco del Empleo Público, en cuyo artículo 5º establece que el acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto, en base a los méritos y capacidad de las personas, el Tribunal Constitucional estima que existen suficientes y justificadas razones para asumir que el ingreso a la administración pública mediante un contrato a plazo indeterminado exige necesariamente un previo concurso público de méritos para una plaza presupuestada y vacante de duración indeterminada.

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

29. Por lo que puede inferirse que el Tribunal Constitucional, haciendo un desarrollo de lo establecido en los artículos 12º y 13º del Decreto Legislativo N° 276 y el artículo 5º de la Ley 28175, considera que el acceso a la función pública se rige por el principio del mérito, por lo que el ingreso a la administración pública se debe realizar mediante concurso público abierto a una plaza previamente presupuestada.
30. En ese contexto, de los documentos que obran en el expediente administrativo se puede corroborar que el impugnante nunca se ha sometido a un concurso público abierto para ingresar a prestar servicios a la administración pública en alguna plaza presupuestada bajo cualquiera de las dos (2) modalidades antes descritas (nombramiento o contrato por servicios personales para labores de naturaleza permanente). Por lo tanto, no cumple uno de los requisitos indispensables para incorporarse a la Carrera Administrativa o, cuando menos, encontrarse dentro de los alcances del Decreto Legislativo N° 276.
31. Consecuentemente, en aplicación del principio de legalidad, aun cuando se pudiera verificarla desnaturalización de los contratos por locación de servicios suscritos entre la Entidad y el impugnante, este Tribunal no puede disponer la inclusión del impugnante dentro de los alcances del Decreto Legislativo N° 276. Disponer lo contrario sería contravenir las normas antes descritas, lo cual es sancionado con nulidad por el artículo 28º del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

32. En lo que respecta a la aplicación de la Ley N° 24041, del artículo 1º de dicha ley se aprecia que esta es de alcance únicamente para los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente que tengan más de un (1) año ininterrumpido de servicios; 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.

33. Sin embargo, como se ha señalado en numeral 31 de la presente resolución, el impugnante no ha ingresado a prestar servicios para la Entidad bajo la modalidad de contrato por servicios personales para labores de naturaleza permanente regulada en el Decreto Legislativo N° 276; por lo que al no haberse sometido a concurso público para acceder a una plaza presupuestada en dicha condición tampoco se encontraría dentro de los alcances de la Ley N° 24041.

Sobre la validez de los contratos regulados bajo el Decreto Legislativo N° 1057 y el principio de primacía de la realidad

34. 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.

35. 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.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

36. Así, el texto original del artículo 3º del Decreto Legislativo N° 1057 estableció que el Contrato Administrativo de Servicios era una modalidad propia del derecho administrativo y privativa del Estado que no se encontraba sujeta a las disposiciones del Decreto Legislativo N° 276, ni al Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, ni a ninguna de las otras normas que regulan carreras administrativas especiales.
37. 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”**
38. En esa línea, el 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”⁶.*

⁶Fundamentos N°s 35 y 36 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

39. 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.

Sobre la decisión de la Entidad de no renovar el Contrato Administrativo de Servicios que vinculaba a las partes

40. De la revisión del recurso de apelación interpuesto por el impugnante se aprecia que su pretensión está referida a que se revoque la decisión de la Entidad de no renovar el contrato suscrito bajo el Decreto Legislativo N° 1057, el cual vinculaba a las partes, por considerar que se han vulnerado sus derechos fundamentales y en especial el debido proceso.

41. Preliminarmente, es necesario señalar que de conformidad con el texto del literal h) del numeral 13.1 del artículo 13° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, vigente al momento de la extinción del plazo del contrato del impugnante, la relación laboral bajo el referido régimen se puede extinguir, entre otros, por “*Vencimiento del plazo del contrato*”.

42. En reiterada jurisprudencia⁷ el Tribunal Constitucional ha señalado que el régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 1057 constituye una relación laboral a plazo determinado, que culmina al vencer el plazo de duración del contrato, lo cual constituye una forma de extinción de la relación conforme al literal h) del numeral 13.1 del artículo 13° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057.

43. En ese sentido, en cuanto al plazo de duración del Contrato Administrativo de Servicios, el artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1057 señala que este se celebra a plazo determinado y es renovable. Por su parte, el numeral 5.1. del artículo 5° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, modificado por el Decreto Supremo N° 065-2011-PCM, estableció que el contrato administrativo de servicios era 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*”.

44. Por lo que puede inferirse que el Contrato Administrativo de Servicios es un contrato de naturaleza temporal creado para ser empleado en la atención de labores remuneradas y subordinadas de naturaleza permanente; y puede ser prorrogado cuantas veces sea necesario. Solo si el servidor continúa prestando

⁷ Sentencias emitidas en los Expedientes N°s 03818-2009-PA/TC, 1735-2012-PA/TC, 3127-2012-PA/TC, entre otras.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

servicios luego de vencido su contrato se producirá una prórroga automática por un periodo similar al del contrato o la prórroga vencida, pero no así se desnaturalizará el contrato y se convertirá en uno a plazo indeterminado. Tampoco ocurrirá esto último si el contrato es prorrogado en numerosas ocasiones.

45. En el presente caso, de los documentos que obran en el expediente es posible apreciar que el impugnante ingresó a laborar para la Entidad bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 y su relación laboral concluyó el 31 de julio de 2018 por la causal de vencimiento de contrato, lo cual fue comunicado oportunamente con las formalidades de ley.
46. Asimismo, se observa que su contrato y las respectivas adendas se suscribieron dentro del marco jurídico establecido en el Decreto Legislativo N° 1057 y su Reglamento, no observándose alguna irregularidad que haga presumir que se haya configurado un cese ilegal.
47. Por lo tanto, si bien el impugnante alega que se habrían vulnerado sus derechos fundamentales y el debido proceso, a criterio de esta Sala, la relación laboral que mantenía el impugnante con la Entidad finalizó por vencimiento del plazo del contrato, causal prevista en el Decreto Legislativo N° 1057 y en su reglamento; la cual no es ni tiene la misma naturaleza jurídica de una resolución arbitraria del contrato, por lo que no corresponde pago de indemnización ni, tanto menos, reposición en el empleo.

Por las consideraciones expuestas, este cuerpo Colegiado estima que debe declararse infundado el recurso de apelación interpuesto por el impugnante.

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 INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor LUIS SANTOS SANTILLAN SANCHEZ contra la denegatoria ficta del recurso de reconsideración presentado el 24 de julio de 2018, ante la Dirección de la Oficina de Personal del MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución al señor LUIS SANTOS SANTILLAN SANCHEZ y al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES, para su cumplimiento y fines pertinentes.



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 Diálogo y la Reconciliación Nacional”

TERCERO.- Devolver el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.

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 (www.servir.gob.pe).

Regístrese, comuníquese y publíquese.

RICARDO JAVIER
HERRERA VÁSQUEZ
VOCAL

LUGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE

OSCAR ENRIQUE
GOMEZ CASTRO
VOCAL

L8/P2

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.