



Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

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

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

**RESOLUCIÓN Nº 000141-2024-SERVIR/TSC-Segunda Sala**

**EXPEDIENTE** : 7912-2023-SERVIR/TSC  
**IMPUGNANTE** : MARCELINA AYALA HUAMAN  
**ENTIDAD** : MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUANTA  
**REGIMEN** : DECRETO LEGISLATIVO Nº 276  
**MATERIA** : EVALUACIÓN Y PROGRESIÓN EN LA CARRERA  
 CAMBIO DE MODALIDAD DE CONTRATO

**SUMILLA:** *Se declara INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora MARCELINA AYALA HUAMAN contra la Carta Nº 072-2023-MPH/OGA-OGRH, del 6 de junio de 2023, emitida por la Jefatura de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos de la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUANTA, por haberse emitido conforme a ley.*

Lima, 12 de enero de 2024

**ANTECEDENTES**

1. A través de la Carta Nº 001-2023-MPH-MHC, del 25 de enero de 2023, la señora MARCELINA AYALA HUAMAN, en adelante la impugnante, conjuntamente con otros servidores solicitaron a la Alcaldía de la Municipalidad Provincial de Huanta, en adelante la Entidad, la regularización y suscripción de su contrato de trabajo sujeto a modalidad a uno de naturaleza indeterminada, bajo los alcances del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo Nº 728, aprobado por Decreto Supremo Nº 003-97-TR, concretamente porque, de conformidad con la Ley Nº 27972, los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada.
2. Mediante la Carta Nº 072-2023-MPH/OGA-OGRH, del 6 de junio de 2023, la Jefatura de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos de la Entidad comunicó a la impugnante que su solicitud que formulo el 25 de enero de 2023 no es viable, por lo que se declaró improcedente su solicitud de cambio de régimen laboral, concretamente porque, conforme al Informe Técnico Nº 751-2019-SERVIR/GPGSC e Informe Técnico Nº 166-2017-SERVIR/GPGSC, los obreros que hubieran ingresado a una entidad bajo el régimen del Decreto Legislativo Nº 276 se mantienen en dicho régimen y no les resulta aplicable el régimen del Decreto Legislativo Nº 728, salvo que, haya aceptado pasar a dicho régimen laboral, previo concurso público de méritos, y siempre que, exista habilitación legal para ello.

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





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

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

## TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

- El 16 de junio de 2023, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Carta N° 072-2023-MPH/OGA-GRH, del 6 de junio de 2023, solicitando la suscripción de un contrato de trabajo a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, argumentando concretamente que, de conformidad con la Ley N° 27972, los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada.
- Con el Informe N° 0114-2023-MPH/OGAJ/LCA, la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, los recursos de apelación presentados por varios servidores, entre ellos el de la impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.
- A través de los Oficios N°s 021737-2023-SERVIR/TSC y 021738-2023-SERVIR/TSC, la Secretaría Técnica del Tribunal comunicó a la impugnante y a la Entidad, respectivamente, la admisión del recurso de apelación.

## ANÁLISIS

### De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

- De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023<sup>1</sup>, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013<sup>2</sup>, el Tribunal tiene por

<sup>1</sup> **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**  
**"Artículo 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:

- Acceso al servicio civil;
- Pago de retribuciones;
- Evaluación y progresión en la carrera;
- Régimen disciplinario; y,
- Terminación de la relación de trabajo.

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

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

<sup>2</sup> **Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013**

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





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

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

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/TSC<sup>3</sup>, precedente de observancia obligatoria sobre competencia temporal, el Tribunal es competente para conocer en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación que sean presentados ante las entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas descritas en el numeral anterior.
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° 30057 - Ley del Servicio Civil<sup>4</sup>, y el artículo 95° de su reglamento general, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM<sup>5</sup>; para aquellos recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2016, conforme

#### 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”.

<sup>3</sup> Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.

<sup>4</sup> Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil

“Artículo 90°.- La suspensión y la destitución

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

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

<sup>5</sup> Reglamento de la Ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

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

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

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

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





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

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

al comunicado emitido por la Presidencia Ejecutiva de SERVIR y publicado en el Diario Oficial "El Peruano"<sup>6</sup>, en atención al acuerdo del Consejo Directivo del 16 de junio de 2016<sup>7</sup>.

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 Directivo<sup>8</sup>, se hizo de público conocimiento la ampliación de

<sup>6</sup> El 1 de julio de 2016.

<sup>7</sup> **Decreto Legislativo Nº 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

**"Artículo 16º.- Funciones y atribuciones del Consejo Directivo"**

Son funciones y atribuciones del Consejo Directivo:

- 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".

<sup>8</sup> **Decreto Legislativo Nº 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, modificado por el Decreto Legislativo Nº 1450**

**"Artículo 16º.- Funciones y atribuciones del Consejo Directivo"**

Son funciones y atribuciones del Consejo Directivo:

- 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. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

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

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

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<br>interpuestos a partir del<br>1 de julio de 2016                                                    | Recursos de apelación<br>interpuestos a partir del<br>1 de julio de 2019                   |
| PRIMERA SALA<br>Gobierno Nacional<br>(todas las materias) | AMBAS SALAS<br>Gobierno<br>Nacional<br>(todas las<br>materias) | AMBAS SALAS<br>Gobierno Nacional<br>(todas las materias)<br>Gobierno Regional y<br>Local<br>(solo régimen<br>disciplinario) | AMBAS SALAS<br>Gobierno Nacional y<br>Gobierno Regional y<br>Local<br>(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

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

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





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

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

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

expediente, corresponde en esta etapa efectuar el análisis jurídico del recurso de apelación.

### Sobre las reglas de acceso al empleo público o servicio civil

12. De la revisión del recurso de apelación interpuesto por la impugnante se advierte que el mismo está dirigido a cuestionar la decisión de la Entidad, pues mediante la Carta N° 072-2023-MPH/OGA-OGRH, del 6 de junio de 2023, declaró improcedente su solicitud de cambio de régimen laboral que formuló el 25 de enero de 2023, invocando la aplicación de la Ley N° 27972, puesto que considera que al ser obrera municipal debe pertenecer al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728.
13. Debe señalarse de forma general que el ingreso a la Administración Pública, indistintamente del régimen laboral 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, conforme a los documentos de gestión interna de la entidad (Cuadro para Asignación de Personal - CAP, Manual de Organización y Funciones - MOF o Cuadro de Puestos de la entidad - CPE), para los cuales no se exige dicho proceso de selección.
14. En primer lugar, debemos hacer mención a los instrumentos internacionales que reconocen el derecho de la ciudadanía a acceder a la función pública, el Tribunal Constitucional<sup>9</sup> ha manifestado:

"(...)

*36. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en el artículo 25, inciso c):*

*"Artículo 25*

*"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (...)*

*"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

*En la parte que concierne, el mencionado artículo 2º establece el compromiso de los Estados partes del Pacto de garantizar los derechos reconocidos sin distinción*

<sup>9</sup> Sentencia recaída en los Expedientes Nos 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-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.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

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

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

*de "raza, color, sexo, idioma, religión opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier condición social."*

*37. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 23, numeral 1, literal c), establece que:*

*"Artículo 23. Derechos Políticos*

*"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (...)*

*c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

*2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal".*

15. En relación a lo señalado, nuestra Constitución Política del Perú en el artículo 40º precisa 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".*

16. Sobre el particular, el Supremo Intérprete de la Constitución, mediante la sentencia recaída en el Expediente Nº 008-2005-PI/TC, sobre la finalidad esencial de la función pública al servicio de la Nación, ha establecido lo siguiente:

*"(...)*

*Los servidores del Estado, sean civiles, militares o policías, están obligados, conforme el artículo 44.º de la Constitución, por los deberes primordiales de defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.*

*En suma, de las normas citadas se concluye que la finalidad esencial del servicio a la Nación radica en prestar los servicios públicos a los destinatarios de tales deberes, es decir a los ciudadanos, con sujeción a la primacía de la Constitución, los derechos fundamentales, el principio democrático, los valores derivados 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. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

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

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

*Constitución y al poder democrático y civil en el ejercicio de la función pública (...)"*  
(sic)

17. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado en la sentencia recaída 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° 00008-2005-PI/TC FJ 44)"*.
18. Cabe agregar que en la referida sentencia recaída en el Expediente N° 05057-2013-PA/TC (Caso Huatuco Huatuco), ha manifestado 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).*

*(...)*

*9. 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 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*

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.

[www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)

Jirón Mariscal Miller 1153 - 1157  
Jesús María, 15072 - Perú  
T: 51-1-2063370



BICENTENARIO  
PERÚ  
2024





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

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

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

*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) (...)." (sic.)***

(El resaltado es nuestro)

19. De lo expuesto, es posible inferir que el Tribunal Constitucional 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.
20. Ahora bien, resulta importante recordar que mediante sentencia recaída en los Expedientes Nos 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC, el Tribunal Constitucional ha desarrollado el contenido o ámbito de protección del derecho de acceso a la función pública, precisando lo siguiente:

*"(...)*

***38. En una primera aproximación, el contenido de este derecho puede desmembrarse como sigue: a) acceso a la función pública, b) condiciones de igualdad en el acceso. Por un lado, se reconoce en cuanto derecho subjetivo el acceso a la función pública, esto es, la facultad de incorporarse a la función pública por parte de cualquier ciudadano. Se trata aquí del bien jurídico como objeto de protección (acceso a la función pública). Por otro, en cambio, se establece una exigencia particular del acceso: la igualdad de condiciones.***

*(...)*

***40. Si esto es así, habría que concluir que el mandato de igualdad en el derecho de acceso a la función pública es una proyección específica del enunciado en el art. 2, inc. 2) de la Constitución. Tal ha sido justamente la interpretación del acceso a la función pública enunciado en el art. 33, numeral 2 de la Ley Fundamental y en el art. 51 de la Constitución italiana. Ahora bien, se trata de una proyección, pero justamente sobre un derecho en particular: el derecho de acceso a la función pública.***

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.

[www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)

Jirón Mariscal Miller 1153 - 1157  
Jesús María, 15072 - Perú  
T: 51-1-2063370



BICENTENARIO  
PERÚ  
2024





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

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

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

41. Sin embargo, ello no debe conducir a omitir que el derecho de acceso a la función pública detenta un bien jurídico autónomo de protección: el acceso a la función pública, la participación en la función pública. La igualdad de las condiciones del acceso representa, así, sólo un contenido, una parte, mas no el todo, de este derecho fundamental.
42. Para entender el contenido de este derecho es menester esclarecer su naturaleza. El derecho de acceso a la función pública constituye un derecho de participación. Constituye así manifestación del status activae civitatis. No se trata de un derecho de defensa o de libertad, tampoco se trata de un derecho de protección o de prestación porque no posibilita el acceso a bienes protegidos por los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho de acceso a la función pública pertenece al ámbito de derechos que implican una intervención en la cosa pública de las personas en tanto miembros de una comunidad política. En tal sentido, el bien protegido por este derecho fundamental es la intervención o participación en la función pública. Por ello, el contenido por antonomasia de este derecho es la facultad de acceder o intervenir en la gestión de la cosa pública, esto es, en el ejercicio de una función pública.
43. Este Tribunal entiende que los contenidos de este derecho son los siguientes:
- a) Acceder o ingresar a la función pública.
  - b) Ejercerla plenamente.
  - c) Ascender en la función pública.
  - d) Condiciones iguales de acceso.
  - (...)
45. El acceso a la función pública, en cuanto derecho constitucional, vincula a los poderes públicos. Por una parte, respecto al legislador, la vinculación negativa le prohíbe afectar el contenido del derecho en su labor de configuración, delimitación y limitación de este derecho; por otra, la vinculación positiva le impone un mandato de desarrollar normas y procedimientos orientados a su pleno ejercicio. Respecto a la administración y los jueces, lo anterior tiene como consecuencia que, tratándose de un derecho constitucional, se da la apertura de la vía judicial correspondiente para su correspondiente protección.
46. En cuanto al acceso a la función pública, cabe señalar que el contenido de este derecho no comprende ingresar sin más al ejercicio de la función pública. El

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





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

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

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

*Tribunal Constitucional alemán ha dicho al respecto que este derecho 'no garantiza una pretensión a ser admitido en una función pública'. Él garantiza la participación en la función pública, pero de conformidad con los requisitos que el legislador ha determinado, requisitos cuya validez está condicionada a su constitucionalidad.*

47. *El ejercicio de una función pública está condicionado a los requisitos que el legislador ha establecido. Se trata, como señala el Tribunal Constitucional alemán, de que el acceso a la función pública 'puede ser restringido en especial por requisitos subjetivos de admisión, cuyo cumplimiento depende de la capacidad laboral de la persona del aspirante, y por requisitos objetivos de admisión, los cuales, prescindiendo de la capacidad laboral del postulante, aparecen necesarios por razones obligatorias de interés público (Gemeinwohl).' Tal restricción, empero, habrá de respetar los derechos fundamentales.*

48. **Cabe señalar que el acceso a la función pública no representativa está regido por el principio de acceso por mérito a través de oposición.** En el Estado Constitucional de derecho, tal como se halla configurado el Estado peruano, es el principio basilar que ha de regir la regulación de las condiciones de acceso a la función pública.

(...)

50. En resumen, el derecho de acceso a la función pública tiene como principio consustancial el **principio de mérito**, el cual vincula plenamente al Estado y 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.**

(...)

53. *El acceso a la función pública debe estar regulado. La previsión de una función pública por parte de cualquier norma del ordenamiento jurídico trae consigo la configuración del bien jurídico que es objeto de este derecho fundamental. Ahora bien, los requisitos y procedimientos para acceder a la función pública constituyen precisamente las "condiciones" a las que se aluden.*

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





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

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

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

54. **Las condiciones para acceder han de ser iguales.** *Se configura un mandato de igualdad en la determinación de las condiciones, lo que significa, correspondientemente, la institución de una prohibición de discriminación. Así, condiciones iguales significa condiciones no discriminatorias (...).*"

(El resaltado es nuestro)

21. Por su parte, 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 5° 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"*.
22. En esa línea, el artículo 9° de la Ley N° 28175 – Ley Marco del Empleo Público, norma de aplicación transversal para todos los regímenes laborales en la Administración Pública, establece de manera expresa lo siguiente:

***"Artículo 9.- Incumplimiento de las normas de acceso***

*La inobservancia de las normas de acceso vulnera el interés general e impide la existencia de una relación válida. Es nulo de pleno derecho el acto administrativo que las contravenga, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quien lo promueva, ordena o permita".*

23. Por lo tanto, más allá que los ciudadanos al postular a un cargo en la Administración Pública tengan el derecho de acceder a un trabajo, dicho derecho no es absoluto ni irrestricto, dado que -conforme lo establece el numeral 15 del artículo 2° de la Constitución<sup>10</sup>- éste se ejerce dentro del marco de la ley, debiendo observarse las limitaciones legales en atención a otros derechos o intereses que también merecen tutela, como el acceso al servicio civil o empleo público en igualdad de condiciones.
24. Por ello, de manera expresa la Ley Marco del Empleo Público -aún vigente- ha establecido una serie de principios que rigen el empleo público, como los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia y rendición de cuentas, mérito y capacidad, entre otros. Asimismo, ha precisado que el acceso al empleo público se

<sup>10</sup>El numeral 15 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho a trabajar libremente con sujeción a la ley; sin embargo, como cualquier otro derecho, su ejercicio no es irrestricto, debiendo observarse por tanto las limitaciones que la ley establece en atención a otros derechos o intereses que también merecen tutela por parte del ordenamiento jurídico.

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





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

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

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. En relación a lo expuesto, corresponde señalar lo dispuesto por la **Casación Laboral N° 11169-2014-La Libertad**, de la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República que estableció principios jurisprudenciales relativos a la debida interpretación del artículo 5° de la Ley N° 28175 – Ley Marco del Empleo Público<sup>11</sup>, precisando lo siguiente:

*"Décimo Quinto: Interpretación del artículo 5° de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público.*

*Teniendo en cuenta que uno de los fines del recurso de casación es la unificación de la jurisprudencia laboral nacional, la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, en base a los fundamentos expuestos en los considerandos anteriores, establece que la correcta interpretación del artículo 5° de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, es la siguiente: **El acceso a la función pública de los trabajadores sujetos a cualquier régimen laboral y bajo cualquier modalidad debe realizarse mediante concurso público y abierto, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades cuya inobservancia constituye una infracción a normas de orden público que impide la existencia de una relación válida y determina la nulidad de pleno derecho del acto administrativo que lo contravenga, y que acarrea responsabilidades administrativas, civiles o penales a quien lo promueve, ordena o permita**".*

(El resaltado es nuestro)

26. Adicionalmente, el Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, define al servicio civil como el conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el personal al servicio del Estado, que debe armonizar los intereses de la sociedad y los derechos de las personas al servicio del Estado. En ese sentido, **dispone que el ingreso al servicio civil permanente o temporal se realiza mediante procesos de selección transparentes sobre la base de criterios objetivos, atendiendo al principio del mérito.** Del mismo modo, se debe precisar que de acuerdo a lo señalado en la Octava Disposición

<sup>11</sup>Criterio jurisprudencial reiterado en la Casación Laboral N° 8347-2014-Del Santa, Casación Laboral N° 4336-2015-Ica, Casación Laboral N° 16765-2014-Junín, Casación Laboral N° 12475-2014-Moquegua, Casación Laboral N° 6225-2016-Cañete, 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. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

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

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

Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1023, toda referencia a empleo público se entiende sustituida por servicio civil.

27. Por su parte, la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de SERVIR, ha mantenido una posición uniforme respecto al acceso al servicio civil, siendo algunos de los pronunciamientos emitidos los siguientes:

(i) Informe Técnico N° 000991-2020-SERVIR-GPGSC

"(...)

2.2 *Conforme con lo establecido en el artículo 5 de la Ley N° 28175 – Ley Marco del Empleo Público (LMEP), el acceso al servicio civil se da obligatoriamente a través de un concurso público de méritos bajo un régimen de igualdad de oportunidades.*

2.3 *El Tribunal Constitucional considera que la igualdad de oportunidades para el acceso a la función pública es, en realidad, igualdad en las condiciones de acceso. En un proceso de selección ello se traduce como condiciones no discriminatorias entre los postulantes.*

2.4 *Pese a ser una regla de observancia obligatoria por parte de las entidades públicas, si esta incurre en actos que supongan una vulneración a dicho deber, se estaría trasgrediendo una de las normas de acceso a la función pública y, por lo tanto, se configuraría el impedimento de existencia de una relación laboral válida contemplado en el artículo 9 de la LMEP.*

2.5 *Ello significa que los vínculos laborales que se hubieran iniciado como producto del acto en el que se omitieron las reglas de acceso al servicio civil, por expreso mandato legal, serían nulos y generarían la salida inmediata de la persona que se vio indebidamente beneficiada. Adicionalmente, la entidad deberá adoptar las acciones necesarias para determinar las responsabilidades a las que hubiera lugar.*

2.6 *Siendo así, si el Tribunal del Servicio Civil declaró la nulidad del proceso de selección en el cual se vulneró el régimen de igualdad de oportunidades en el acceso al servicio civil, correspondería que la entidad aplique lo dispuesto en el artículo 9 de la LMEP (...).*

(El resaltado y subrayado es nuestro)

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





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

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

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

(ii) Informe Técnico N° 000810-2022-SERVIR-GPGSC

"(...)

3.1 **El acceso al servicio civil, indistintamente del régimen laboral al que se vincule el servidor (Decreto Legislativo N° 276, 728 o 1057), se realiza necesariamente por concurso público de méritos.** Las entidades públicas no pueden establecer mecanismos diferentes para el ingreso a la Administración Pública, debido a que no se puede vulnerar las exigencias establecidas en las normas imperativas respecto al acceso al servicio civil, y los principios del proceso de selección de personal (mérito, capacidad, igualdad de oportunidades y publicidad).

(El resaltado y subrayado es nuestro)

28. En ese sentido, el ejercicio de la función pública implica la existencia de personas al servicio del Estado que ejercen funciones públicas en su representación, por lo que, el acceso a la función pública no se trata de la sola existencia de un vínculo laboral entre un trabajador y el Estado, sino de un derecho ejercido por las personas que se encuentran al servicio del Estado, por ello la importancia de que acceso al empleo público se realice mediante concurso público y abierto, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades.
29. Asimismo, el acceso al ejercicio de la función pública se constituye como un derecho político<sup>12</sup>, siendo que para su desarrollo deberán existir mecanismos que permitan que se realice en condiciones de igualdad.
30. Siendo así, corresponde a la Administración Pública disponer condiciones que permitan asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a cargos públicos no representativos o a la llamada "burocracia estatal", para lo cual se deberán implementar concursos públicos que garanticen el acceso en igualdad de condiciones, que se encuentren basados en el mérito, la capacidad e idoneidad de quienes pretenda acceder a la función pública. Asimismo, deberán establecerse mecanismos que les permitan asegurar que los procesos de selección resulten idóneos y eficientes, y garanticen el desarrollo del derecho de toda persona de acceder al ejercicio de la función pública.
31. En consecuencia, al momento de acceder al servicio civil o empleo público, independientemente del régimen laboral, tanto las entidades de la Administración Pública como los ciudadanos postulantes se encuentran sometidos a las

<sup>12</sup>Conforme a lo señalado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

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





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

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

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

disposiciones constitucionales y legales que regulan la función pública; por lo que en virtud al principio de legalidad, todo concurso público de méritos o proceso de selección dentro de la Administración Pública se somete estrictamente a lo regulado en la Ley Marco del Empleo Público, entre otras disposiciones legales.

### Sobre el análisis del caso

32. En el presente caso, de la revisión del recurso de apelación interpuesto por la impugnante, se aprecia que su pretensión está referida a dejar sin efecto la Carta N° 072-2023-MPH/OGA-OGRH, del 6 de junio de 2023, a través de la cual, la Entidad declaró improcedente su solicitud de cambio de su régimen laboral, puesto que, considera que al ser obrera municipal en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 27972, el régimen laboral al cual debe pertenecer es bajo el amparo del Decreto Legislativo N° 728, y no el Decreto Legislativo N° 276; siendo así, con su recurso de apelación solicita la suscripción de un contrato de trabajo a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728.
33. En cuanto al régimen laboral de los obreros municipales resulta pertinente remitirnos a la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, que en su artículo 37° prevé: *"Los funcionarios y empleados de las municipalidades de sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública, conforme a ley. 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."*
34. Por su parte, la Ley N° 30889 – Ley que precisa el régimen laboral de los obreros de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en su artículo único regula: *"Precisase que los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales no están comprendidos en el régimen laboral establecido por la Ley del Servicio Civil, Ley 30057. Se rigen por el régimen laboral privado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral."*
35. En ese sentido, los obreros (sin distinción alguna) que presten sus servicios en las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo N° 728, a quienes se les reconoce los derechos, deberes y beneficios inherentes a dicho régimen laboral.
36. Ahora bien, centrándonos en la solicitud de cambio de régimen laboral formulado por la impugnante, en virtud de lo previsto en la Ley N° 27972, por ser obrero municipal, esta Sala considera pertinente traer a colación lo desarrollado por 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. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

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

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

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil en el Informe Técnico N° 751-2019-SERVIR/GPGSC, que en sus conclusiones señaló lo siguiente:

### **"III. Conclusiones**

(...)

*3.4 SERVIR ha tenido oportunidad de emitir opinión técnica sobre la posibilidad de cambio del régimen laboral de los obreros sujetos al Decreto Legislativo N° 276, en el Informe Técnico N° 166-2017-SERVIR/GPGSC, el cual nos remitimos y ratificamos en todos sus extremos. En el citado informe técnico se concluyó que **el personal obrero que hubiera ingresado a una entidad bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276 se mantiene 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 las restricciones presupuestales vigentes.**"*

(El resaltado es nuestro)

37. De la revisión del expediente administrativo, se aprecia la solicitud que formuló la impugnante, a través de la Carta N° 001-2023-MPH-MHC, del 25 de enero de 2023, para su cambio de régimen laboral por ser obrera municipal, bajo el amparo del artículo 37° de la Ley N° 27972, que puede ser entendido como la manifestación de su voluntad para pasar al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728. Sin embargo, no hay evidencia de que se hubiera sometido a un concurso público de méritos para el cambio de régimen laboral solicitado, puesto que, bajo los lineamientos desarrollados por la Autoridad Nacional del Servicio Civil, el personal obrero que ingresó a laborar a la Entidad bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 para pasar al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, debe ser previo concurso público de méritos, situación que no ha sido acreditado en el presente caso.
38. De esta manera, no resulta atendible lo solicitado por la impugnante, debiendo mantenerse en el régimen laboral bajo el cual se encuentra amparado (Decreto Legislativo N° 276), puesto que, admitir lo contrario; es decir, que se acepte su tránsito del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 al regulado por el Decreto Legislativo N° 728, por aplicación del artículo 37° de la Ley N° 27972, sin que previamente se haya sometido a un concurso público de méritos, supondría una transgresión del artículo 28° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276 y el artículo 5° de la Ley N° 28175, lo cual, de acuerdo con el artículo 9° de la misma norma: *"vulnera el interés general e impide la existencia de una relación válida. Es*

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





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

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

*nulo de pleno derecho el acto administrativo que las contravenga, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quien lo promueva, ordena o permita".*

39. Bajo esa línea, la Carta N° 072-2023-MPH/OGA-OGRH, del 6 de junio de 2023, ha sido emitida por la Entidad dentro de los parámetros legales, esto es, con observancia del principio de legalidad; toda vez que, la impugnante no acreditado que previo a su solicitud de cambio de régimen laboral bajo el Decreto Legislativo N° 728 se haya sometido a un concurso público de méritos; además que, no acredita haber ingresado a laborar para la Entidad previo concurso público de méritos, debiendo tenerse presente que, el ingreso a la Administración Pública, indistintamente del régimen laboral, es por concurso público de méritos, hecho que no ha sido acreditado por la impugnante.
40. Respecto al principio de legalidad, regulado en el artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS<sup>13</sup>, debe señalarse que éste dispone que la administración pública debe sujetar sus actuaciones a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico.
41. Así, a diferencia de lo que sucede con los particulares, a quienes rige el principio de autonomía de la voluntad<sup>14</sup>, en aplicación del principio de legalidad, la Administración Pública sólo puede actuar cuando se encuentra habilitada por norma legal específica. En otros términos, mientras que los particulares están

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

**TÍTULO PRELIMINAR**

**"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo"**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

**1.1. Principio de legalidad.-** 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".

<sup>14</sup> Constitución Política del Perú de 1993

**"Artículo 2º.- Derechos fundamentales de la persona"**

Toda persona tiene derecho:

(...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

(...)

a. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe; (...)"

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



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

habilitados de hacer todo lo que la ley no prohíbe, las entidades que integran la Administración Pública, sólo pueden hacer lo que la ley expresamente les permita.

42. A partir de lo expuesto, este cuerpo Colegiado considera que debe declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, en aplicación del principio de legalidad.

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

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora MARCELINA AYALA HUAMAN contra la Carta N° 072-2023-MPH/OGA-OGRH, del 6 de junio de 2023, emitida por la Jefatura de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos de la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUANTA, por haberse emitido conforme a ley.

**SEGUNDO.-** Notificar la presente resolución a la señora MARCELINA AYALA HUAMAN y a la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUANTA, para su cumplimiento y fines pertinentes.

**TERCERO.-** Devolver el expediente a la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUANTA.

**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.servir.gob.pe/tribunal-sc/resoluciones-de-salas/segunda-sala/>).

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Firmado por

**SANDRO ALBERTO NUÑEZ PAZ**

Presidente

Tribunal de Servicio Civil

Firmado por VºBº

**ROSA MARIA VIRGINIA CARRILLO SALAZAR**

Vocal

Tribunal de Servicio Civil

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

[www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)

Jirón Mariscal Miller 1153 - 1157  
Jesús María, 15072 - Perú  
T: 51-1-2063370



BICENTENARIO  
PERÚ  
2024





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

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

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

Firmado por V°B°

**GUILLERMO JULIO MIRANDA HURTADO**

Vocal

Tribunal de Servicio Civil

CP5

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/webvalidador.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.

[www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)

Jirón Mariscal Miller 1153 - 1157  
Jesús María, 15072 - Perú  
T: 51-1-2063370



BICENTENARIO  
PERÚ  
2024

