

**RESOLUCIÓN Nº 001780-2025-SERVIR/TSC-Segunda Sala**

EXPEDIENTE : 14744-2024-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : ROXANA JUANA ARCAYA VIZCACHO
ENTIDAD : UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL TACNA
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 1057
MATERIA : EVALUACIÓN Y PROGRESO EN LA CARRERA
CAMBIO DE MODALIDAD DE CONTRATO

SUMILLA: *Se declara IMPROCEDENTE el recurso de apelación interpuesto por la señora ROXANA JUANA ARCAYA VIZCACHO contra el Oficio Nº 1870-2024-URRHH-UADM-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA, del 29 de octubre de 2024, emitido por la Jefatura de la Unidad de Administración de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL TACNA; por haberse presentado contra un acto confirmatorio de otro ya consentido.*

Lima, 9 de mayo de 2025

ANTECEDENTES

1. A través del Memorándum Nº 130-2024-URRHH-UADM-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA, del 16 de agosto de 2024, la Jefatura de la Unidad de Administración de la Unidad de Gestión Local Tacna, en adelante la Entidad, comunicó a la señora ROXANA JUANA ARCAYA VIZCACHO, en adelante la impugnante, que el Contrato Administrativo de Servicios Nº 015-2021-EPER-AAD-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA mediante el cual se inició su vínculo contractual con la Entidad, es de carácter temporal y se procederá a modificar la naturaleza de dicho contrato.
2. Mediante escrito presentado el 6 de septiembre de 2024, la impugnante formuló su descargo y oposición en contra del Memorándum Nº 130-2024-URRHH-UADM-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA, solicitando se respete la naturaleza indeterminada de su contrato y no se vulnere los derechos laborales adquiridos por su persona.
3. Con Oficio Nº 1870-2024-URRHH-UADM-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA, del 29 de octubre de 2024¹, la Entidad responde el escrito presentado por la impugnante y declara infundada su solicitud, señalando que la decisión adoptada mediante el Memorándum Nº 130-2024-URRHH-UADM-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA ha sido emitida conforme al principio de legalidad.

¹ Notificado a la impugnante el 08 de noviembre de 2024.

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





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

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

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

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. El 13 de noviembre de 2024, la impugnante interpuso recurso de apelación contra el Oficio N° 1870-2024-URRHH-UADM-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA, solicitando que se declare su nulidad y en consecuencia se reconozca la naturaleza indeterminada de su contrato administrativo de servicios por aplicación de la Ley N° 31131.
5. Con Oficio N° 2098-2024-UFSTPAD-UADM-UGEL.T/DRET/GOB.REG.TACNA, la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación presentado por la impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.
6. A través de los Oficios N°s 000135-2025-SERVIR/TSC y 000136-2025-SERVIR/TSC, la Secretaría Técnica del Tribunal comunicó a la impugnante y a la Entidad, respectivamente; la admisión del recurso de apelación al haberse determinado que cumple con los requisitos de admisibilidad.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

7. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023², modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013³, el Tribunal tiene por

² **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

"Artículo 17°.- Tribunal del Servicio Civil

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

El Tribunal es un órgano con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

Conoce recursos de apelación en materia de:

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".

³ **Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-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.





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 N° 001-2010-SERVIR/TSC⁴, precedente de observancia obligatoria sobre competencia temporal, el Tribunal es competente para conocer en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación que sean presentados ante las entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas descritas en el numeral anterior.
9. 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 Civil⁵, en adelante Ley N° 30057, y el artículo 95° del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM⁶, en adelante Reglamento General; para aquellos recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de

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

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

⁵ **Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil**

"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".

⁶ **Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM**

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

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

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

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





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

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

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

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

10. Sin embargo, es preciso indicar que a través del Comunicado de SERVIR publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 29 de junio de 2019, en atención a un nuevo acuerdo de su Consejo Directivo⁸, se hizo de público conocimiento la ampliación de competencias del Tribunal en el ámbito regional y local, correspondiéndole la atención de los recursos de apelación interpuestos a partir del lunes 1 de julio de 2019, derivados de actos administrativos emitidos por las entidades del ámbito regional y local, en lo que respecta al resto de materias: acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, y terminación de la relación de trabajo; esto es, asumió la totalidad de su competencia a nivel nacional, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL			
2010	2011	Recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2016	Recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2019

⁷ El 1 de julio de 2016.

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

"Artículo 16.- Funciones y atribuciones del Consejo Directivo

Son funciones y atribuciones del Consejo Directivo:

Expedir normas a través de Resoluciones y Directivas de carácter general y/o de alcance nacional;

Aprobar las normas de desarrollo del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos;

Aprobar la política general de SERVIR;

Aprobar el Presupuesto Institucional, los Estados Financieros, el Balance General, el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional;

Aprobar la organización interna de SERVIR, el funcionamiento del Consejo Directivo y el desarrollo de las funciones de las gerencias y de órganos que se requieran para el ejercicio de sus funciones, dentro de los límites que señala la ley y el Reglamento de Organización y Funciones;

Emitir interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito del sistema;

Designar y remover, a propuesta del Presidente Ejecutivo de SERVIR, al Gerente General de SERVIR, en los términos que apruebe el Consejo, y aprobar las incorporaciones por concurso público y desvinculaciones de los demás Gerentes, Directores y Jefes;

Aprobar la designación, previo concurso público, aceptar la renuncia y aprobar la remoción de los vocales del Tribunal del Servicio Civil;

Aprobar la creación de Salas del Tribunal del Servicio Civil;

Proponer el Texto Único de Procedimientos Administrativos;

Supervisar la correcta ejecución técnica, administrativa, presupuestal y financiera de la institución;

Disponer la intervención de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas; y,

Las demás que se señalen en el Reglamento y otras normas de desarrollo del Sistema".

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 MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilTribunal del Servicio
Civil

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

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

PRIMERA SALA Gobierno Nacional (todas las materias)	AMBAS SALAS Gobierno Nacional (todas las materias)	AMBAS SALAS Gobierno Nacional (todas las materias) Gobierno Regional y Local (solo régimen disciplinario)	AMBAS SALAS Gobierno Nacional y Gobierno Regional y Local (todas las materias)
--	--	--	---

11. 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.
12. 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 el acto administrativo

13. El acto administrativo es el pronunciamiento del ejercicio de la función administrativa, por el cual se producen efectos jurídicos sobre derechos, intereses u obligaciones de los administrados; y es con base a ello que el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS, en adelante TUO de la Ley Nº 27444, habilita a los administrados a interponer los recursos impugnativos que correspondan.
14. Asimismo, se debe tener en cuenta que el numeral 1.2.1 del artículo 1º del TUO de la Ley Nº 27444⁹, señala que no son actos administrativos los actos de

⁹ **Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

"Artículo 1.- Concepto de acto administrativo

(...)

1.2 No son actos administrativos:

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

1.2.2 Los comportamientos y actividades materiales de las entidades".

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





administración interna, siendo estos últimos a través de los cuales la Entidad regula su propia organización y funcionamiento.

15. Siendo así, por acto administrativo se entiende que es aquella acción que proviene del ejercicio de la función administrativa, por lo que la administración pública de manera unilateral declara su voluntad con sujeción a las normas de derecho público destinada a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados, subsumido en una situación concreta.
16. De esta manera, se puede concluir que la definición legal del acto administrativo contenida en el TUO de la Ley N° 27444 se desglosa en los siguientes elementos:
 - (i) Declaración de voluntad destinada a producir efectos jurídicos, que se asocia al contenido regulador del acto administrativo; es decir, la aptitud de modificar una realidad jurídica preexistente.
 - (ii) Emitida unilateralmente por una entidad pública, que se vincula a la condición subjetiva que tiene el acto administrativo, puesto que, exclusivamente reposa su emisión en una entidad u órgano de la administración pública.
 - (iii) Dentro del marco de las normas de derecho público, debido que al ser una manifestación de un poder de autotutela declarativa de la administración pública, se debe someter a las reglas del derecho administrativo.
 - (iv) Decisión que recae sobre los derechos, intereses u obligaciones de los administrados, que se relaciona a la eficacia externa de la declaración de la administración pública, esto es, se vincula a un ámbito extra administración; es decir, efectos que no son internos de la administración pública, sino que apunta siempre hacia una eficacia subjetiva externa.
 - (v) Decisión que regula una situación concreta, que permite su diferenciación con los reglamentos, entendiendo así que el acto administrativo siempre va tener efectos concretos y determinados; mientras que el reglamento por ser una norma tiene una vocación de producción de efectos generales y abstractos.

Sobre el acto confirmatorio de otro ya consentido

17. Con relación a la contradicción de los actos administrativos, el numeral 1 del artículo 120º del TUO de la Ley N° 2744 ¹⁰ señala que la facultad de contradicción

¹⁰Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

"Artículo 120.- Facultad de contradicción administrativa

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





administrativa se ejerce frente a un acto que se supone viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, y procede en la forma prevista en la Ley, para revocar, modificar, anular o suspender sus efectos.

18. En ese sentido, el numeral 217.1 del artículo 217º del TUO de la Ley Nº 27444¹¹ indica que procede la contradicción de un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo **mediante los recursos administrativos de reconsideración, apelación** y revisión, previstos en el artículo 218º de la citada Ley¹², los cuales deben ser formulados en el plazo de 15 días hábiles posteriores a la notificación del acto administrativo.
19. A mayor abundamiento, conforme a lo previsto en el artículo 219º del TUO de la Ley Nº 27444¹³, el recurso de reconsideración se formula ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y debe sustentarse en nueva

120.1 Frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa en la forma prevista en esta Ley, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos.

120.2 Para que el interés pueda justificar la titularidad del administrado, debe ser legítimo, personal, actual y probado. El interés puede ser material o moral.

120.3 La recepción o atención de una contradicción no puede ser condicionada al previo cumplimiento del acto respectivo".

¹¹**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

"Artículo 217º.- Facultad de contradicción

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

¹²**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

"Artículo 218º.- Recursos Administrativos

218.1. Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2. El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días."

¹³**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

"Artículo 219º.- Recurso de reconsideración

El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación."

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





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

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

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

prueba.

20. Por su parte, el artículo 220º del TUO de la Ley Nº 27444¹⁴, establece que el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación esté fundamentada en interpretación distinta de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que ésta eleve lo actuado al órgano superior jerárquico.
21. Sin embargo, se debe tener presente que el numeral 217.3 del artículo 217º del TUO de la Ley Nº 27444¹⁵ establece de manera expresa que no cabe la impugnación de actos que son reproducción de otros actos anteriores que quedaron firmes, y tampoco la impugnación de los actos confirmatorios de actos consentidos que no se recurrieron en el tiempo y la forma oportuna.
22. En similar sentido, el literal d) del artículo 24º del Reglamento del Tribunal, aprobado por Decreto Supremo Nº 008-2010-PCM, modificado por Decreto Supremo Nº 135-2013-PCM, la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM y el Decreto Supremo Nº 014-2025-PCM, establece que los recursos de apelación interpuestos contra actos confirmatorios de otros ya consentidos deben ser declarados improcedentes¹⁶.

Sobre el caso materia de análisis

23. En el caso en concreto, se advierte que el 6 de enero de 2021 la Entidad y la

¹⁴**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

"Artículo 220º.- Recurso de apelación"

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico."

¹⁵**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

"Artículo 217º.- Facultad de contradicción"

217.1. (...)

217.3 No cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni la de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma. (...)"

¹⁶**Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo Nº 008-2010-PCM, modificado por el Decreto Supremo Nº 135-2013-PCM, por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM y el Decreto Supremo Nº 014-2025-PCM.**

"Artículo 24º.- Improcedencia del recurso de apelación"

El recurso de apelación será declarado improcedente cuando:

a) (...)

d) El acto impugnado sea un acto preparatorio o un acto confirmatorio de otro ya consentido".

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



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

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

impugnante suscribieron el Contrato Administrativo de Servicios N° 015-2021-EPER-AAD-UGEL-T-D-DRET/GOB.REG.TACNA, en el cual se estableció que la impugnante se desempeñaría de forma individual y subordinada como personal de vigilancia en la I.E. Manuel Flores Calvo, al haber resultado ganadora del Proceso CAS N° 033-2020-AAD-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA.

24. El plazo de duración establecido para dicho contrato fue del 6 de enero al 31 de marzo de 2021; sin embargo, debido a la suscripción de diversas adendas, el plazo contractual se amplió de manera consecutiva e ininterrumpida hasta el 31 de enero de 2023.
25. En tal contexto, el 1 de febrero de 2023, se volvió a suscribir una nueva adenda, en cuya cláusula segunda ya no se estableció un plazo contractual determinado al igual que en las adendas anteriores, sino por el contrario se consignó que la vigencia del Contrato Administrativo de Servicios N° 015-2021-EPER-AAD-UGEL-T-D-DRET/GOB.REG.TACNA de 6 de enero de 2021, se prorrogaba a partir del 1 de febrero de 2023 con duración de tiempo indeterminado, en virtud a lo previsto la Ley N° 31131 – Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público; esto es, la Entidad reconoció expresamente la naturaleza indeterminada del contrato suscrito con la impugnante.
26. Sin embargo, través del Memorándum N° 130-2024-URRHH-UADM-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA, del 16 de agosto de 2024, la Entidad, comunicó a la impugnante, que el Contrato Administrativo de Servicios N° 015-2021-EPER-AAD-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA es de carácter temporal y se procederá a modificar la naturaleza de dicho contrato.
27. El 6 de septiembre de 2024 la impugnante presentó un escrito de descargo y oposición en contra del Memorándum N° 130-2024-URRHH-UADM-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA, solicitando que se respete su contrato de naturaleza indeterminada y no se vulneren sus derechos laborales adquiridos.
28. Con Oficio N° 1870-2024-URRHH-UADM-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA, del 29 de octubre de 2024, la Entidad respondió el escrito presentado por la impugnante y declaró infundada su solicitud, señalando que la decisión adoptada mediante el Memorándum N° 130-2024-URRHH-UADM-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA ha sido conforme al principio de legalidad.
29. Al no estar conforme con dicha respuesta, el 13 de noviembre de 2024 la impugnante interpuso recurso de apelación contra el Oficio N° 1870-2024-URRHH-UADM-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA solicitando que se declare su nulidad y en

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.





consecuencia se reconozca la naturaleza indeterminada de su contrato administrativo de servicios por aplicación de la Ley N° 31131.

30. Siendo así, se desprende que el acto administrativo objeto de apelación por el cual este Tribunal asume competencia y emite el presente pronunciamiento, es el contenido en el Oficio N° 1870-2024-URRHH-UADM-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA, del 29 de octubre de 2024.
31. Ahora bien, de la sucesión de circunstancias de hecho recién descritas, se aprecia con claridad que la impugnante, luego de haber sido notificada con el Memorándum N° 130-2024-URRHH-UADM-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA, **NO** formuló en su oportunidad, alguno de los recursos administrativos previstos en el TUO de la Ley N° 27444 para contradecir los actos administrativos, esto es, una reconsideración o una apelación; sino que presentó un escrito de "descargo y oposición", figuras procesales que no se encuentran reguladas por la normatividad administrativa respecto a ejercer el derecho de contradicción contra actos administrativos, amparándose en la aplicación de los artículos 117 y 118 del TUO de la Ley N° 27444.
32. Por lo tanto, al transcurrir el plazo de 15 días hábiles sin que la impugnante haya formulado alguno de los recursos administrativos previstos en el artículo 218° del TUO de la Ley N° 27444¹⁷, el acto administrativo contenido en el Memorándum N° 130-2024-URRHH-UADM-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA adquirió el carácter de firme de acuerdo con el artículo 222° del TUO de la misma ley¹⁸.
33. Bajo esa lógica se desprende también que el acto administrativo contenido en el Oficio N° 1870-2024-URRHH-UADM-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA, del 29 de octubre de 2024, guarda la naturaleza de ser un acto confirmatorio del acto administrativo firme contenido en el Memorándum N° 130-2024-URRHH-UADM-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA.

¹⁷Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

"Artículo 218°.- Recursos Administrativos

218.1. Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2. El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días."

¹⁸Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

"Artículo 222.- Acto firme. Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto".

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.





34. En consecuencia, al haberse corroborado que el acto impugnado, esto es, el contenido Oficio N° 1870-2024-URRHH-UADM-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA, resulta ser un acto que confirma lo dispuesto en el Memorándum N° 130-2024-URRHH-UADM-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA, acto que adquirió el carácter de firme, toda vez que la impugnante no presentó recurso administrativo en la forma y tiempo previsto por ley; este cuerpo Colegiado estima que debe declararse improcedente el recurso de apelación interpuesto por la impugnante.
35. Por otro lado, este Cuerpo Colegiado considera oportuno señalar que artículo 3º del Decreto Legislativo N° 1057 – Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, en adelante el Decreto Legislativo N° 1057, que define al contrato administrativo de servicios de la siguiente manera: "(...) *constituye una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado. (...)*".
36. Con base a dicha definición legal, resulta pertinente traer a colación la sentencia recaída en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC, del 31 de agosto de 2010, emitida por el Tribunal Constitucional sobre el proceso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Decreto Legislativo N° 1057, a través de la cual el máximo intérprete de la Constitución concluye que **el contrato administrativo de servicios tiene las características de un contrato de trabajo, y no de un contrato administrativo, por lo que su naturaleza jurídica es de carácter laboral**, para así arribar como segunda conclusión que el decreto legislativo en mención al tener sus propias reglas de contratación se considera un sistema de contratación laboral independiente, entendiéndose así como un régimen especial de contratación laboral para el sector público.
37. Lo antes dicho, demuestra que el Tribunal Constitucional para el marco de la contratación bajo el Decreto Legislativo N° 1057 ha recogido la teoría contractualista del empleo público, en base a la cual, se tiene que la relación en el empleo público es de naturaleza laboral puesto que nace de un contrato bilateral, donde el Estado ocupa la posición de empleador, y el servidor público la posición de trabajador; desplazando así la aplicación de la teoría estatutaria del empleo público, la cual entiende que la naturaleza jurídica del empleo público es de carácter unilateral, que surge de la voluntad exclusiva de la administración pública, siendo así de naturaleza administrativa.
38. Sin embargo, en la línea de lo desarrollado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC resultaría inadmisibles sostener que con el reconocimiento de la libertad de contratar y libertad de trabajo,

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





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

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

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

derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución Política, el contrato administrativo de servicios no sea de naturaleza laboral, debido a que, el servidor público en ejercicio de dichas libertades fundamentales puede decidir si desea o no celebrar una relación jurídica laboral con una determinada entidad pública.

39. Es así que, **no puede admitirse la unilateralidad de la voluntad de la administración pública para la celebración de un contrato administrativo de servicios**, en vista que, aceptar ello sería entender al servidor público no como un sujeto de derecho, sino como un objeto del derecho, imponiéndose el Estado sobre este, bajo el mandato de su *ius imperium*.
40. Esto independientemente de la relación asimétrica que *per se* genera un contrato de trabajo entre empleador y trabajador, en tanto, el primero se encuentra en una posición privilegiada frente al segundo, lo cual no significa que no deja de exigirse que sea un contrato bilateral, exigiéndose así para su celebración el acuerdo de ambas partes, no agotándose su celebración en la sola manifestación de voluntad de la administración pública, puesto que ello significaría retroceder en la protección de los derechos laborales, que es contrario con el principio de progresividad y no regresividad.
41. Por consiguiente, el contrato administrativo de servicios al tener la naturaleza jurídica de un contrato de trabajo, para su celebración se exige el acuerdo bilateral, tanto de la entidad pública en posición de empleador y el servidor público en su posición de trabajador, por lo que **su naturaleza jurídica no permite que se subsuma en la definición legal del acto administrativo**, en base a la cual su emisión se encuentra exclusivamente reservada a la administración pública.
42. Ahora bien, **en cuanto a las adendas de los contratos administrativos de servicios**, corresponde indicar que la adenda es un documento que se agrega a un contrato existente para modificar los términos que este contiene, por lo que de igual manera que el contrato administrativo de servicios, al estar vinculado a la regulación de las condiciones laborales de dicho contrato de trabajo, para su celebración se exige el acuerdo bilateral, razón suficiente también para concluir que **no constituye un acto administrativo**.
43. Bajo esa lógica, resulta oportuno señalar que las entidades de la Administración Pública, no pueden ejercer su potestad de revisión y autotutela sobre contratos administrativos de servicios y sus adendas, a través de declaraciones unilaterales de nulidad de oficio; toda vez que ésta figura procesal está exclusivamente reservada para ser aplicable **sobre actos administrativos**, conforme lo establece expresamente el numeral 213.1 del artículo 213º del TUO de la Ley

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





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

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

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

Nº 27444¹⁹.

44. Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, este Tribunal estima pertinente señalar que el artículo 10º del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS²⁰, en adelante el TUO de la Ley Nº 27444, establece los vicios del acto administrativo que causan su nulidad.
45. Sin embargo, en virtud del artículo 9º del TUO de la Ley Nº 27444²¹, todo acto administrativo se presume válido en tanto que su nulidad no sea declarada por la autoridad competente; ya sea que se plantee como pretensión por parte de los administrados, mediante alguno de los recursos administrativos previstos en la misma Ley, **o actuando de oficio**, al advertir que dicho acto incurre en alguno de los vicios referidos en el numeral anterior.
46. En cuanto a la nulidad de oficio, ésta se encuentra prevista en el artículo 213º del TUO de la Ley Nº 27444, cuyo numeral 213.1²² señala que puede ser declarada en

¹⁹**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

"Artículo 213.- Nulidad de Oficio

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

²⁰**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

"Artículo 10.- Causales de nulidad

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

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma".

²¹**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

"Artículo 9.- Presunción de validez

Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda".

²²**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

"Artículo 213.- Nulidad de oficio

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





cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10º del referido TUO, incluso cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.

47. Asimismo, es necesario señalar que el acto que declara la nulidad de oficio de otros actos administrativos se encuentra contemplado como uno de los supuestos que agotan la vía administrativa, por lo cual solo podrá ser impugnado ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso-administrativo, tal como prevé el artículo 228º del TUO de la Ley Nº 27444²³.
48. En ese sentido el presente pronunciamiento no limita las facultades de la impugnante de accionar en contra del acto administrativo que considera tiene efectos perjudiciales sobre ella, siempre que sea bajo la vía procedimental adecuada.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar IMPROCEDENTE el recurso de apelación interpuesto por la señora ROXANA JUANA ARDAYA VIZCACHO contra el Oficio Nº 1870-2024-URRHH-UADM-UGEL.T-DRET/GOB.REG.TACNA, del 29 de octubre de 2024, emitido por la Jefatura de la Unidad de Administración de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL TACNA; por haberse presentado contra un acto confirmatorio de otro ya consentido.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a la señora ROXANA JUANA ARDAYA VIZCACHO y a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL TACNA.

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

²³**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

"Artículo 228º.- Agotamiento de la vía administrativa

228.1 Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso-administrativo a que se refiere el artículo 148 de la Constitución Política del Estado.

228.2 Son actos que agotan la vía administrativa:

(...)

d) El acto que declara de oficio la nulidad o revoca otros actos administrativos en los casos a que se refieren los artículos 213 y 214 (...)"

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





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

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

TERCERO.- Devolver el expediente a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL TACNA.

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

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Firmado por

GUILLERMO JULIO MIRANDA HURTADO

Presidente

Tribunal de Servicio Civil

Firmado por VºBº

ROSA MARIA VIRGINIA CARRILLO SALAZAR

Vocal

Tribunal de Servicio Civil

Firmado por VºBº

SANDRO ALBERTO NUÑEZ PAZ

Vocal

Tribunal de Servicio Civil

CP11/P4

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.

