



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

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

### **RESOLUCIÓN N° 002235-2025-SERVIR/TSC-Segunda Sala**

**EXPEDIENTE** : 637-2025-SERVIR/TSC  
**IMPUGNANTE** : MARIA BENILDA VELASQUEZ QUEZADA  
**ENTIDAD** : FONDO DE ASEGURAMIENTO EN SALUD DE LA POLICIA  
 NACIONAL DEL PERÚ - SALUDPOL  
**RÉGIMEN** : SERVICIOS NO PERSONALES  
**MATERIA** : ACCESO AL SERVICIO CIVIL  
 DESNATURALIZACIÓN DE CONTRATO

**SUMILLA:** *Se declara INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora MARIA BENILDA VELASQUEZ QUEZADA contra la Carta N° 000145-2024-SALUDPOL/GG-OA-URH, del 14 de octubre de 2024, emitida por la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos del Fondo de Aseguramiento en Salud de la Policía Nacional del Perú - SALUDPOL; en aplicación del principio de legalidad.*

*Asimismo, se declara IMPROCEDENTE el recurso de apelación en el extremo que se solicita el pago de beneficios económicos dentro del régimen laboral público según el Decreto Legislativo N° 276, dado que el Tribunal del Servicio Civil no es competente para conocer el mismo.*

Lima, 6 de junio de 2025

#### **ANTECEDENTE**

1. La señora MARIA BENILDA VELASQUEZ QUEZADA, en adelante la impugnante, solicitó al Fondo de Aseguramiento en Salud de la Policía Nacional del Perú - SALUDPOL, en adelante la Entidad, el reconocimiento de su contrato a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 y la desnaturalización de sus contratos por servicios no personales desde el 20 de febrero de 2020 hasta el 30 de julio de 2024, al haber realizado labores administrativas de naturaleza permanente. Asimismo, solicitó los beneficios económicos que le corresponde.
2. Mediante la Carta N° 000145-2024-SALUDPOL/GG-OA-URH, del 14 de octubre de 2024, emitida por la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos de la Entidad, se le informó a la impugnante la improcedencia de su solicitud.

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 autenticidad de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>



"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

3. No conforme con la Carta N° 000145-2024-SALUDPOL/GG-OA-URH, la impugnante interpuso recurso de apelación contra ésta, bajo los mismos términos expuestos en su solicitud.
4. Con Oficio N° 00064-2024-SALUDPOL/GG-OA-URH la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.
5. Mediante Oficios N°s 002302 y 002303-2025-SERVIR/TSC, la Secretaría Técnica del Tribunal informó a la impugnante y a la Entidad, respectivamente, que el recurso de apelación presentado había sido admitido.

## ANÁLISIS

### De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

6. 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 función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en las materias: acceso

<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:

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

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

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

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

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

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

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





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”  
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

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 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>.

<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 su 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”.

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

<sup>7</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 16°.- 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;

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



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”  
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

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 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

- 
- 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 16.- 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;
- 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.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

es, asumió la totalidad de su competencia a nivel nacional, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

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

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

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

12. Al respecto, es preciso señalar que la contratación bajo esta modalidad dentro de la Administración Pública tiene sus orígenes más remotos en el Decreto Supremo N° 065-85-PCM, que aprobó el Reglamento Único de Adquisiciones y Suministro de Bienes y Servicios No Personales del Estado, el cual regulaba, entre otras cosas, la adquisición de Servicios No Personales a través de contratos de Locación de Servicios.
13. El citado reglamento definía por Servicios No Personales a toda *"actividad o trabajo que efectúa una persona natural o jurídica ajena al organismo público que desea adquirir, a cambio de una retribución económica, para atender una necesidad intangible. Se orienta a la producción, construcción, habilitación, funcionamiento, orientación, conservación, preservación u otros; se mide en y por sus efectos o resultados"*.

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.servirgob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

14. En relación al contrato de Locación de Servicios, el artículo 1764º del Código Civil señala que: *“por la locación de servicios el locador se obliga, sin estar subordinado al comitente, a prestarle sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución”*.
15. Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante la Resolución Directoral Nº 007-99-EF-76.01, definió el citado contrato de la siguiente manera: *“Por la locación de servicios el locador se obliga, sin estar subordinado al comitente, a prestarle sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución, sin que medie vínculo laboral. En el Sector Público dicho contrato se denomina Contrato de Servicios No Personales”*.
16. Nótese que en estas definiciones se precisa que el prestador de servicios no se encuentra subordinado al comitente, en este caso la Entidad, pues dicho contrato se caracteriza por la autonomía que ostenta el prestador de servicios, y es que de recibir órdenes, estar sujeto a control o a alguna otra manifestación de sujeción al comitente, se estaría frente a una relación de naturaleza laboral, la cual se caracteriza por el elemento subordinación.
17. Cabe indicar que *“(…) la subordinación (…) constituye un vínculo jurídico, del cual se derivan derecho y una obligación: el derecho del acreedor de la energía de trabajo de dictar al deudor los lineamientos, instrucciones u órdenes que estime convenientes para la obtención de los fines o el provecho que espera lograr con la actividad de quien trabaja (facultad de mando); y la obligación de este último de acatar esas disposiciones en la prestación de su actividad (deber de obediencia), los cuales constituyen una unidad indesligable (…)* la subordinación consiste en el derecho del acreedor de disponer de la actividad o energía de trabajo del deudor para la consecución de los fines o provecho que con su aplicación espera lograr. Acatar las manifestaciones concretas de dicho derecho de la ejecución de la prestación”<sup>9</sup>. De esta manera, la existencia de subordinación determinaría que la contratación civil (locación de servicios) esté siendo utilizada fraudulentamente para pretender generar convicción de una realidad no concurrente, al encubrir un vínculo de naturaleza laboral.
18. A partir de lo expuesto en los numerales anteriores, se advierte que a nivel de la administración pública, los contratos de locación de servicios, los cuales son de naturaleza civil, se denominan Contrato de Servicios No Personales, los cuales,

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

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





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

pueden ser perfeccionados, con la recepción de la orden de servicio emitida, sin necesidad de suscribir un documento específico.

### Sobre las reglas de acceso a la Administración Pública y el ingreso de la impugnante a la Administración Pública

19. De acuerdo a lo expuesto por la impugnante en su recurso de apelación, se advierte como pretensión principal, que se le reconozca como trabajadora contratada bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, en aplicación del artículo 1° de la Ley N° 24041, alegando concretamente que prestó servicios a la Entidad bajo la modalidad de contratación mediante órdenes de servicios, y posteriormente hasta la actualidad vinculado mediante contrato administrativo de servicios, el cual es inválido, pues previamente ya existía una relación de carácter laboral como trabajadora contratada bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, en aplicación del artículo 1° de la Ley N° 24041.
20. Sobre el particular, se advierte que el artículo 15° del Decreto Legislativo N° 276<sup>10</sup>, en concordancia con el artículo 39° de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM<sup>11</sup>, disponen que la contratación de un servidor para realizar labores de naturaleza permanente es excepcional y su renovación no puede exceder los tres (3) años consecutivos, siendo que vencido dicho plazo el servidor, previa evaluación favorable y siempre que exista la plaza vacante, podrá ingresar a la carrera administrativa.
21. Por su parte, en el artículo 1° de la Ley N° 24041 se establece lo siguiente:

*“Artículo 1º.- Los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente, que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos sino por las causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo N° 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 15 de la misma ley”.*

<sup>10</sup> **Decreto Legislativo N° 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público**

**“Artículo 15º.-** La contratación de un servidor para realizar labores administrativas de naturaleza permanente no puede renovarse por más de tres años consecutivos. Vencido este plazo, el servidor que haya venido desempeñando tales labores podrá ingresar a la Carrera Administrativa, previa evaluación favorable y siempre que exista la plaza vacante, reconociéndosele el tiempo de servicios prestados como contratado para todos sus efectos. Lo dispuesto en este artículo no es aplicable a los servicios que por su propia naturaleza sean de carácter accidental o temporal”.

<sup>11</sup> **Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM**

**“Artículo 39º.-** La contratación de un servidor para labores de naturaleza permanente será excepcional; procederá sólo en caso de máxima necesidad debidamente fundamentada por la autoridad competente. El contrato y sus posteriores renovaciones no podrán exceder de tres (3) años consecutivos”

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



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

22. Así, pues, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 24041, adquieren el derecho a no ser cesados ni destituidos sino por las causas y procedimientos establecidos en el Capítulo V del Decreto Legislativo N° 276, referido al régimen disciplinario, aquellos servidores contratados por servicios personales que:
- (i) Realicen labores de naturaleza permanente,
  - (ii) Tengan más de un (1) año ininterrumpido de servicio, y
  - (iii) No estén comprendidos en las excepciones del artículo 2º de la Ley N° 24041.
23. Como se observa, el objetivo de la norma citada es la de establecer parámetros adecuados para proteger a los trabajadores que hayan sido contratados para realizar labores de naturaleza permanente según los alcances del artículo 15º del Decreto Legislativo N° 276, ante ceses arbitrarios, exigiendo que la destitución se produzca únicamente ante causas establecidas en la Ley.
24. De aquí que, para invocar la aplicación de la citada norma, la hipótesis normativa exige la concurrencia de un hecho base, como es el cese o la destitución del servidor. La segunda exigencia es que dicho cese o destitución se haya producido en inobservancia de las reglas procedimentales y sustantivas establecidas en el Decreto Legislativo N° 276. Así, únicamente ante la concurrencia de ambas circunstancias es que operará la aplicación del artículo 1º de la Ley N° 24041, para efectos de proceder a la restitución del empleo.
25. Al respecto, en la Casación N° 1308-2016 Del Santa, del 19 de octubre de 2017, se ha señalado que: ***"(...) cabe mencionar que la Ley N° 24041 reconoce a quienes se encuentren laborando para la administración pública en condición de contratados y realicen labores de naturaleza permanente por más de un año de manera ininterrumpida, el derecho a no ser cesados sin el procedimiento previo previsto en el capítulo V del Decreto Legislativo N° 276, más no le reconoce a dicho servidor el derecho de ingreso a la carrera pública como servidores nombrados; en tanto que, tal como se desprende del texto del artículo 12º del citado Decreto Legislativo N° 276 y de los artículos 28º y 40º del Reglamento de la Carrera Administrativa aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-90-PCM, para adquirir dicha condición deberán concursar y ser evaluados previamente de manera favorable"***. (Resaltado es nuestro)
26. Ahora bien, es preciso señalar que, a partir del 24 de enero de 2020, entró en vigencia el Decreto de Urgencia N° 016-2020<sup>12</sup>, el cual derogó la Ley N° 24041.

<sup>12</sup> Decreto de Urgencia N° 016-2020 - Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del sector público

**"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA ÚNICA.**

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.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Siendo así, a partir de la vigencia del citado decreto de urgencia, no era factible que un servidor contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276 pueda ampararse en dicha ley derogada, salvo que el servidor hubiera cumplido los requisitos antes de la derogatoria de dicha Ley, caso en el cual si le es aplicable la protección prevista por la Ley N° 24041<sup>13</sup>.

27. No obstante, cabe precisar que, mediante la Única Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31115, publicada en el diario oficial "El Peruano" con fecha 23 de enero de 2021, se restituyó la vigencia de la Ley N° 24041<sup>14</sup>.
28. En aplicación al caso concreto, se aprecia que la impugnante manifestó haber prestado servicios a la Entidad bajo la modalidad de contratación mediante órdenes de servicios, y contrato administrativo de servicios, tal y como se aprecia en el expediente administrativo. En tal sentido, al no haber sido contratado bajo los alcances del artículo 15° del Decreto Legislativo N° 276 y consecuentemente no ha sido cesado o destituido inobservando las reglas procedimentales y sustantivas previstas en el citado Decreto Legislativo, no corresponde la aplicación del artículo 1° de la Ley N° 24041.
29. Sin perjuicio de lo precedentemente señalado, es preciso señalar que el artículo 40° de la Constitución Política del Perú señala que: *"La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente"*.

#### Derogatoria

Deróguense la Ley N° 24041, Servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente, que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos sino por causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo N° 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él, así como el literal n) del numeral 8.1 del artículo 8 y el numeral 27.2 del artículo 27 del Decreto de Urgencia N° 014-2019".

<sup>13</sup> En el mismo sentido, véase el Informe Técnico N° 001890-2020-SERVIR-GPGSC, del 16 de diciembre de 2020, emitido por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Disponible en:

[https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes\\_Legales/2020/IT\\_1890-2020-SERVIRGPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2020/IT_1890-2020-SERVIRGPGSC.pdf)

<sup>14</sup> Ley N° 31115

#### ÚNICA. Restitución de normas derogadas

Restituyese la Ley 24041, Servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente, que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos sino por causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él, así como el literal n) del numeral 8.1 del artículo 8 y el numeral 27.2 del artículo 27 del Decreto de Urgencia 014-2019, decreto de urgencia que aprueba el presupuesto del sector público para el año fiscal 2020.

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





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

30. Sobre el particular, 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)"*.
31. En esa línea, la Ley N° 28175 – Ley Marco del Empleo Público, aplicable a todas las personas que prestan servicios remunerados bajo subordinación para el Estado, establece en su artículo 5º que *"El acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades"*.
32. El artículo 12º del Decreto Legislativo N° 276 establece como un requisito para el ingreso a la carrera Administrativa: *"Presentarse y ser aprobado en el concurso de admisión"*; mientras que el artículo 28º del Reglamento dicha ley señala que *"el ingreso a la Administración Pública en la condición de servidor de carrera o de servidor contratado para labores de naturaleza permanente se efectúa obligatoriamente mediante concurso. La incorporación a la Carrera Administrativa será por el nivel inicial del grupo ocupacional al cual postuló. Es nulo todo acto administrativo que contravenga la presente disposición"*.
33. A su vez, el artículo 32º del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276 señala que: *"El ganador del concurso de ingreso es incorporado a la Administración Pública mediante resolución de nombramiento o contrato, en la que además se expresa el respectivo puesto de trabajo"*.
34. Es así que, el ingreso a la Administración Pública bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 276, ya sea como servidor de carrera (nombrado) o servidor contratado por servicios personales para labores de naturaleza permanente (contrato), se produce siempre a través de concurso público. Aunque, en estricto, solo se encontrará dentro de la carrera administrativa el personal que haya ingresado a la Administración Pública con nombramiento; pues de acuerdo al artículo 2º del Decreto Legislativo N° 276, los servidores contratados por servicios personales no están comprendidos en la carrera administrativa, pero sí en las disposiciones de la referida ley en lo que les sea aplicable.
35. Cabe agregar que el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC, cuyas interpretaciones contenidas en ella son vinculantes para todos los poderes públicos y tienen alcances generales, afirmó en los fundamentos 27 y 30 que:





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

*"En el caso del Decreto Legislativo N.º 276, que promulga la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, se advierte – efectos de la presente sentencia–, que el ingreso a la carrera pública está sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos (artículo 12º), tales como ser ciudadano en ejercicio; acreditar buena conducta y salud; reunir los requisitos propios del respectivo grupo ocupacional; aprobar el concurso de admisión; así como los demás que señale la ley. Además, el ingreso a la Carrera Administrativa debe hacerse por el nivel inicial de cada grupo ocupacional, siendo necesario para ello la existencia de vacantes presupuestadas, pues de otro modo no podría entenderse lo expuesto en el artículo 13º cuando se dispone que "Las vacantes se establecen en el presupuesto de cada entidad". (...)*

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

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

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

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





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

*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° 28175, Marco del Empleo Público, en cuyo artículo 5° establece que el acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto, en base a los méritos y capacidad de las personas, el Tribunal Constitucional estima que existen suficientes y justificadas razones para asumir que el ingreso a la administración pública mediante un contrato a plazo indeterminado exige necesariamente un previo concurso público de méritos para una plaza presupuestada y vacante de duración indeterminada. 10. En efecto, este Tribunal ha resaltado la importancia de la meritocracia (mérito personal y capacidad profesional) para el ingreso a la administración pública, estableciendo que esta 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)"*

37. Por lo que, puede inferirse que el Tribunal Constitucional, haciendo un desarrollo de lo establecido en los artículos 12º y 13º del Decreto Legislativo N° 276 y el artículo 5º de la Ley 28175, considera que el acceso a la función pública se rige por el principio del mérito, por lo que el ingreso a la administración pública se debe realizar mediante concurso público abierto a una plaza previamente presupuestada.
38. En ese contexto, de los documentos que obran en el expediente administrativo se puede corroborar que la impugnante no ha participado en ningún concurso público abierto para ingresar a prestar servicios a la administración pública en alguna plaza presupuestada bajo cualquiera de las dos (2) modalidades antes descritas (nombramiento o contrato por servicios personales para labores de naturaleza permanente).
39. Por lo tanto, se advierte que no cumple en este caso con uno de los requisitos indispensables para incorporarse a la Carrera Administrativa o, cuando menos, encontrarse dentro de los alcances del Decreto Legislativo N° 276 como trabajador permanente contratado por servicios personales.
40. Por consiguiente, en aplicación del principio de legalidad, ni la Entidad ni este Tribunal podrían disponer su inclusión dentro de los alcances del Decreto Legislativo N° 276. Disponer lo contrario sería contravenir las normas antes descritas, lo cual es sancionado con nulidad por el artículo 28º del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276 y el artículo 9º de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público. Esta última sanciona con nulidad cualquier ingreso a la administración pública sin concurso previo, al señalar que: *"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*





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”  
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

*acto administrativo que las contravenga, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quien lo promueva, ordena o permita”.*

41. En consecuencia, esta Sala considera que, aun cuando se pueda hipotéticamente probar la desnaturalización de los contratos de locación de servicios o servicios no personales suscritos con la impugnante por el periodo solicitado; no es posible que en esta instancia administrativa se disponga su incorporación bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 276.

Sobre la solicitud de pago de beneficios económicos dentro del régimen laboral público según el Decreto Legislativo N° 276

42. En otro extremo de su recurso de apelación, se advierte que la impugnante ha solicitado se disponga el pago de sus beneficios económicos dentro del régimen laboral público según el Decreto Legislativo N° 276; es decir, que su petitorio en dicho extremo corresponde a la materia de pago de remuneraciones.
43. Al respecto, es preciso señalar que la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 derogó la competencia del Tribunal del Servicio Civil en materia de pago de retribuciones.
44. Asimismo, mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 072-2013-SERVIR-PE<sup>15</sup>, se aprobó la *“Directiva que establece el procedimiento que desarrolla la*

<sup>15</sup> **Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 072-2013-SERVIR-PE – Directiva que establece el procedimiento que desarrolla la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, que deroga la competencia del Tribunal del Servicio Civil en materia de pago de retribuciones.** Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 19 de abril de 2013.

**“Artículo 5º.- Procedimiento general de resolución de los recursos de apelación sobre pago de retribuciones**

Las entidades públicas deberán establecer un procedimiento administrativo que les permita resolver los recursos de apelación presentados por los administrados en materia de pago de retribuciones. Las características del procedimiento se ajustarán a las disposiciones contenidas en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, los Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057, y sus modificatorias, así como en sus respectivos Reglamentos Internos de Trabajo o Directivas internas, según corresponda”.

**“Artículo 6º Opciones de los recurrentes**

Una vez vigente la presente Directiva, los recurrentes podrán optar por una de las siguientes posibilidades:

- a) Acogerse al silencio administrativo negativo por falta de pronunciamiento del TSC, y recurrir ante el Poder Judicial a través de la acción contencioso-administrativa, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 188.3 y 188.5 del artículo 188º de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General y el numeral 3 del artículo 19º del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

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.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

*Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, que deroga la competencia del Tribunal del Servicio Civil en materia de pago de retribuciones", disponiendo en su artículo 7° que la Secretaría Técnica del Tribunal tendrá a su cargo la devolución de los expedientes administrativo sobre la materia de pago de retribuciones pendientes de resolver.*

45. En tal sentido, la pretensión de la impugnante sobre el pago de pago de sus beneficios económicos dentro del régimen laboral público según el Decreto Legislativo N° 276, al estar referida a la materia de pago de retribuciones, no es de competencia del Tribunal, por lo que debe declararse improcedente en este extremo el recurso de apelación.

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

#### RESUELVE:

**PRIMERO.-** Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora MARIA BENILDA VELASQUEZ QUEZADA contra la Carta N° 000145-2024-SALUDPOL/GG-OA-URH, del 14 de octubre de 2024, emitida por la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos del FONDO DE ASEGURAMIENTO EN SALUD DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - SALUDPOL; en aplicación del principio de legalidad.

**SEGUNDO.-** Declarar IMPROCEDENTE el recurso de apelación en el extremo que se solicita el pago de beneficios económicos dentro del régimen laboral público según el Decreto Legislativo N° 276, dado que el Tribunal del Servicio Civil no es competente para conocer el mismo.

**TERCERO.-** Notificar la presente resolución a la señora MARIA BENILDA VELASQUEZ QUEZADA y al FONDO DE ASEGURAMIENTO EN SALUD DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ para su cumplimiento y fines pertinentes.

**CUARTO.-** Devolver el expediente al FONDO DE ASEGURAMIENTO EN SALUD DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ.

- b) Continuar el procedimiento sobre pago de retribuciones ante la Entidad de origen, para que dicha entidad se pronuncie en última y definitiva instancia conforme al procedimiento indicado en el artículo 5° de la presente Directiva.
- c) Dar por concluido el procedimiento administrativo sobre pago de retribuciones con la decisión de primera instancia. Para estos efectos, comunicará a la entidad de origen que se desiste del recurso de apelación, de conformidad con lo establecido en el artículo 190° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General"

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"

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

**SEXTO.-** 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

**GUILLERMO JULIO MIRANDA HURTADO**

Presidente

Tribunal de Servicio Civil

Firmado por V°B°

**ROSA MARIA VIRGINIA CARRILLO SALAZAR**

Vocal

Tribunal de Servicio Civil

Firmado por V°B°

**SANDRO ALBERTO NUÑEZ PAZ**

Vocal

Tribunal de Servicio Civil

L21

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 autría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>

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

Página 15 de 15