



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

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

RESOLUCIÓN Nº 002313-2025-SERVIR/TSC-Segunda Sala

EXPEDIENTE : 474-2025-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : EMILY JUDITH ESTUCO IGNACIO
ENTIDAD : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN ANTONIO
MATERIA : EVALUACIÓN Y PROGRESIÓN EN LA CARRERA
CAMBIO DE CARGO

SUMILLA: *Se declara INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora EMILY JUDITH ESTUCO IGNACIO contra la denegatoria ficta de su escrito presentado el 20 de septiembre de 2024 ante la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN ANTONIO, por no ajustarse al marco normativo vigente.*

Lima, 13 de junio de 2025

ANTECEDENTE

1. Mediante escrito presentada el 20 de septiembre de 2024, la señora EMILY JUDITH ESTUCO IGNACIO, en adelante la impugnante, solicitó a la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN ANTONIO, en adelante la Entidad, se le reconozca en el cargo de Administrativo de Proyecto de Inversión en la Categoría denominado "Fortalecimiento de habilidades socioeconómicas en los estudiantes, padres de familia, docentes y directivos de los niveles inicial, primaria, docentes y directivos de niveles inicial, primaria y secundaria de las I.E. del Distrito de San Antonio, Provincia Mariscal Nieto, Departamento Moquegua", al cumplir con los requisitos para dicho cargo.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

2. El 2 de diciembre de 2024, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la denegatoria ficta de su solicitud presentada el 20 de septiembre de 2024, requiriendo se le reconozca el cargo de Administrativo de Proyecto de Inversión.
3. Mediante Oficio Nº 671-2024-MDSA/A/GM, del 27 de diciembre de 2024, 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.
4. Con Oficios Nº 001661-2025-SERVIR/TSC y Nº 001662-2025-SERVIR/TSC, notificados a la impugnante y a la Entidad, respectivamente; se admitió a trámite el

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





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

recurso de apelación al determinarse que cumple con los requisitos de admisibilidad.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

- De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023¹, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013², el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en las materias: acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo; siendo la última instancia administrativa.
- Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC³, 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.

¹ **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**
"Artículo 17º.- Tribunal del Servicio Civil

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

El Tribunal es un órgano con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. Conoce recursos de apelación en materia de:

- 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".

² **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".

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

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"

7. 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 90º de la Ley Nº 30057 – Ley del Servicio Civil⁴, en adelante Ley Nº 30057, y el artículo 95º del Reglamento General de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM⁵, en adelante Reglamento General; 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”⁶, en atención al acuerdo del Consejo Directivo del 16 de junio de 2016.
8. 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, 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:

⁴ **Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil**

“Artículo 90º.- La suspensión y la destitución

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

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

⁵ **Reglamento General de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM**

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

De conformidad con el artículo 17 del Decreto Legislativo Nº 1023, que crea la Autoridad del Servicio Civil, rectora del sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, la autoridad competente para conocer y resolver el recurso de apelación en materia disciplinaria es el Tribunal del Servicio Civil, con excepción del recurso de apelación contra la sanción de amonestación escrita, que es conocida por el jefe de recursos humanos, según el artículo 89 de la Ley.

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

⁶El 1 de julio de 2016.

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"

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)

9. Por tal razón, al ser el Tribunal el único órgano que resuelve la segunda y última instancia administrativa en vía de apelación en las materias de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo 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.

Sobre el ingreso a la función pública

10. Debemos señalar que el artículo 40º 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”*.
11. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha precisado que: *“(…) el texto constitucional reconoce la existencia de una carrera administrativa para los servidores públicos, pero también que el ingreso a ella y los derechos, deberes y responsabilidades serán regulados por ley. Por tanto, en rigor, estamos frente a un bien jurídico garantizado por la Constitución cuyo desarrollo se delega al legislador”*⁷.
12. En esa medida, el numeral 7 del artículo IV de la Ley Nº 28175, Ley Marco del Empleo Público, prescribe que: *“el ingreso, la permanencia y las mejoras remunerativas de condiciones de trabajo y ascensos en el empleo público se fundamentan en el mérito y capacidad de los postulantes y del personal de la administración pública. Para los ascensos se considera además el tiempo de servicio”*. De esta manera, observamos que nuestros legisladores han instituido el mérito como un pilar fundamental para el acceso al empleo público.

⁷Fundamento 44 de la sentencia recaída en el expediente Nº 008-2005-PI/TC.

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

13. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que: *"(...) el derecho de acceso a la función pública tiene como principio consustancial el principio de mérito, el cual vincula plenamente al Estado y toda entidad pública en general. Esto significa que este principio vincula positivamente al legislador a que la regulación sobre el acceso a toda función pública observe irrestrictamente el principio basilar del acceso por mérito; asimismo, que toda actuación de la administración del Estado y de toda entidad pública, en general, observe tal principio en todos sus actos en relación al acceso a la función pública de las personas"⁸. (Subrayado nuestro)*
14. En esa línea, la ley en mención, en su artículo 5º, agrega 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"*; y es clara al señalar que la inobservancia de las normas de acceso vulnera el interés general e impide la existencia de una relación válida; por ello sanciona con nulidad de pleno derecho el acto administrativo que las contravenga, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quien lo promueva, ordena o permita.
15. Entonces, es posible inferir que el ingreso al empleo público se rige por el principio del mérito, y por lo mismo, el ingreso a la administración pública se debe realizar mediante concurso público abierto a una plaza previamente presupuestada, de lo contrario se vulnera el interés general. Esto es reafirmado en el Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, al establecerse en el Título Preliminar que: *"el servicio civil se rige por principios de mérito. La evaluación del mérito incluye los criterios de rendimiento y compromiso con el servicio a la ciudadanía"*; y, *"el ingreso al servicio civil permanente o temporal se realiza mediante procesos de selección transparentes sobre la base de criterios objetivos, atendiendo al principio del mérito"*. Lo expuesto, está acorde con el principio de igualdad de oportunidades, además que la normativa antes expuesta, es clara respecto a las condiciones requeridas para el ingreso a la administración pública.
16. Al respecto, el artículo 12º de dicha norma 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 su reglamento 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*

⁸Fundamento 50 de la sentencia emitida en los expedientes N os 025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC.

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





contravenga la presente disposición”.

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

17. Por lo que, puede inferirse que haciendo un desarrollo de lo establecido en el artículo 12º del Decreto Legislativo Nº 276, el artículo 28 de su reglamento, y el artículo 5º de la Ley 28175, el acceso a la función pública se rige por el principio del mérito, por tanto, el ingreso a la administración pública se debe realizar mediante concurso público abierto a una plaza previamente presupuestada, tomando en consideración lo dispuesto en la ley de presupuesto.

Sobre el caso concreto

18. Ahora bien, de la documentación que obra en el expediente se evidencia lo siguiente:

- (i) Informe N° 064-2024-DENC/RP-“HSE”/GM/MDSA, del 29 de febrero de 2024, mediante el cual la residente de proyecto de iniciales D.E.N.C. le requirió a la Gerencia de Desarrollo Económico y Social personal administrativo de proyecto de inversión por costo indirecto para el proyecto denominado “Fortalecimiento de habilidades socioeconómicas en los estudiantes, padres de familia, docentes y directivos de los niveles inicial, primaria, docentes y directivos de niveles inicial, primaria y secundaria de las I.E. del Distrito de San Antonio, Provincia Mariscal Nieto, Departamento Moquegua”, detallando el perfil del puesto.
- (ii) Informe N° 811-2024-GDES/GM/MDSA, del 1 de marzo de 2024, con la cual la Gerencia de Desarrollo Económico y Social solicitó a la Jefatura de la Oficina General de Administración el requerimiento de personal Asistente Administrativo de Proyecto de Inversión por costo indirecto, para el proyecto denominado “Fortalecimiento de habilidades socioeconómicas en los estudiantes, padres de familia, docentes y directivos de los niveles inicial, primaria, docentes y directivos de niveles inicial, primaria y secundaria de las I.E. del Distrito de San Antonio, Provincia Mariscal Nieto, Departamento Moquegua”, detallando el perfil del puesto.
- (iii) Memorándum N° 097-2024-MDSA/GM/OGA/OGRH, del 5 de marzo de 2024, con el cual la Jefatura de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos de la Entidad le comunicó a la impugnante que: *“(…) se le asigna en el cargo de Asistente Administrativo de Proyecto de Inversión, para el proyecto*

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"

denominado 'Fortalecimiento de habilidades socioeconómicas en los estudiantes, padres de familia, docentes y directivos de los niveles inicial, primaria, docentes y directivos de niveles inicial, primaria y secundaria de las I.E. del Distrito de San Antonio, Provincia Mariscal Nieto, Departamento Moquegua' a cargo de la Gerencia de Desarrollo Económico Social, a partir del 01 de marzo de 2024".

(iv) Recurso de apelación presentado por la impugnante en el cual señala que: "(...) *la recurrente he ingresado a trabajar a dicho proyecto, sin mediar contrato de trabajo, por tanto, no existe cláusulas expresas donde fije el monto remunerativo, ni mucho menos, existe documento que contenga la aplicación de la norma presupuestaria a regir. En ese sentido, mi contratación se sostuvo mediante Memorándum N° 097-2024-MDSA/GM/OGA/OGRH de fecha 05 de marzo del 2024, la recurrente he sido asignada al cargo de 'asistente administrativo de proyectos de inversión' (...) cuando lo correcto era 'administrativo de proyecto de inversión' la recurrente he cumplido todas mis funciones*".

19. De lo anterior, se colige que la impugnante fue vinculada a la Entidad para el puesto de Asistente Administrativo de Proyecto de Inversión para el proyecto denominado "Fortalecimiento de habilidades socioeconómicas en los estudiantes, padres de familia, docentes y directivos de los niveles inicial, primaria, docentes y directivos de niveles inicial, primaria y secundaria de las I.E. del Distrito de San Antonio, Provincia Mariscal Nieto, Departamento Moquegua" a partir del 1 de marzo de 2024 de manera directa con el Memorándum N° 097-2024-MDSA/GM/OGA/OGRH lo cual ha sido ratificado por la impugnante, al indicar que no firmó ningún contrato laboral.
20. En consecuencia, se tiene que la impugnante no accedió al puesto de Asistente Administrativo de Proyecto de Inversión de manera regular (concurso público), por tanto, no puede solicitar un cambio de puesto y/o cargo, porque no se rige por las normas que regulan la permanencia en el sector público, sino se trata de una contratación directa para un servicio específico, el cual no se puede modificar.
21. En consecuencia, corresponde declarar infundado el recurso de apelación presentado por la impugnante y confirmar el acto impugnado.

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

RESUELVE:

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"

PRIMERO.- Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora EMILY JUDITH ESTUCO IGNACIO contra la denegatoria ficta de su escrito presentado el 20 de septiembre de 2024 ante la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN ANTONIO, por no ajustarse al marco normativo vigente.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a la señora EMILY JUDITH ESTUCO IGNACIO y a la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN ANTONIO, para su cumplimiento y fines pertinentes.

TERCERO.- Devolver el expediente a la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN ANTONIO.

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

QUINTO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (<https://www.gob.pe/institucion/servir/colecciones/1800-resoluciones-del-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

L21

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.

