



PERÚ

Presidencia
del Consejo de MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilGerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

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

Lima, 25 de marzo de 2025

INFORME TECNICO N° 000502-2025-SERVIR-GPGSC

A : **BETTSY DIANA ROSAS ROSALES**
Gerenta de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS**
Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal

Asunto : a) Sobre la naturaleza de las funciones de los inspectores municipales
b) Sobre los contratos de locación de servicios y la no competencia de SERVIR

Referencia : Documento con Registro N° 074728-2024

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, una ciudadana consulta a la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, lo siguiente:

- a) Los inspectores municipales dentro de sus funciones de fiscalización, en diversas materias, para los gobiernos locales, ¿ejercen dichas funciones bajo una relación de subordinación?
- b) ¿Qué modalidad de contratación deben emplear los gobiernos locales para contratar personal que ocupe cargos de inspectores municipales?

II. Análisis

Competencias de SERVIR

- 2.1 La Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR es un organismo rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado. No puede entenderse que como parte de sus competencias se encuentra el constituirse en una instancia administrativa o consultiva previa a la adopción de decisiones individuales que adopte cada entidad.
- 2.2 Debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa aplicable al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos. Por lo tanto, las conclusiones del presente informe no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: TG8PGTY



PERÚ

Presidencia
del Consejo de MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilGerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

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

- 2.3 Considerando lo señalado hasta este punto resulta evidente que no corresponde a SERVIR -a través de una opinión técnica- emitir pronunciamiento sobre alguna situación concreta. Por ello el presente informe examina las nociones generales a considerar sobre las materias de la presente consulta.

Sobre la naturaleza de las funciones de los inspectores municipales

- 2.4 En principio, es importante destacar que las entidades de la Administración Pública, vinculan a su personal a través de los distintos regímenes laborales del Estado, entre los que se encuentran el regulado por el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, el regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, el regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR (régimen laboral de la actividad privada) y el regulado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
- 2.5 En esa línea, con respecto a las municipalidades, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, LOM) establece que la administración municipal está integrada por: a) funcionarios, b) empleados y; c) obreros, que prestan servicios para la municipalidad, resultando aplicable el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 a las dos primeras categorías (funcionarios y empleados) y el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, a la categoría de obrero¹.
- 2.6 Además, debemos señalar que, en marco de las competencias y funciones de las municipalidades provinciales y distritales, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 73 de la LOM, se encuentra la fiscalización del transporte terrestre, que obedece a una necesidad institucional que debe ser cubierta en favor de los ciudadanos.

"Artículo 73: MATERIAS DE COMPETENCIA MUNICIPAL

(...)

Las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en el Capítulo II del presente Título, con carácter exclusivo o compartido, en las materias siguientes:

(...)

¹ Ley N° 27972 - LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES ..

(...)

SUBCAPÍTULO V

EL TRABAJADOR MUNICIPAL

ARTÍCULO 37.- RÉGIMEN LABORAL

Los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública, conforme a ley.

Los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: TG8PGTY



PERÚ

Presidencia
del Consejo de MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilGerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

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

2. Servicios públicos locales

2.1 Saneamiento ambiental, salubridad y salud.

2.2 Tránsito, circulación y transporte público.

(...)"

[Énfasis agregado]

2.7 En ese sentido, en marco del desarrollo de las materias de su competencia, resulta necesario que las municipalidades provinciales y distritales cuenten con personal que realice labores de inspección, las mismas que de acuerdo al Informe del VII Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional² se materializan en las siguientes funciones:

"(...)

Así, podemos señalar que el Inspector Municipal de Transporte:

- *Realiza acciones de control con el objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones sobre transporte urbano.*
- *Supervisa y detecta incumplimientos e infracciones a las normas de transporte urbano*
- *Puede levantar actas de control, papeletas de infracción, aplicar medidas preventivas en caso de incumplimientos e infracciones a las normas de transporte urbano."*

Dicho pleno jurisdiccional acota, además, que los inspectores municipales de transporte, al tener dentro de sus funciones el sancionar infracciones de tránsito, emitir actos administrativos en cumplimiento de la competencia del área al que pertenecen y de acuerdo a las atribuciones señaladas en leyes, ordenanzas, decretos de alcaldía y de acuerdo a su Reglamento de Organización y Funciones, ejercen función administrativa.

2.8 Ahora bien, la LOM no contempla una regulación en específico referida al personal que realiza labores de inspección, ni respecto de las funciones o el régimen laboral al que deberían vincularse estos en los gobiernos locales; por consiguiente, resulta pertinente remitirnos a lo prescrito en el Acta del VII Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional³, de fecha 22 de mayo de 2018, que dispone lo siguiente:

“II RÉGIMEN LABORAL DE LOS INSPECTORES MUNICIPALES DE TRANSPORTE

El Pleno acordó por unanimidad:

Los inspectores municipales de transporte al servicio de las municipalidades deben ser considerados como empleados, ello debido a la naturaleza de las labores que realizan, por lo que deben estar sujetos al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 276,

² Ver en:

<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/d47a680048c5fb8fb3d6fb96d60b58b5/Informe.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d47a680048c5fb8fb3d6fb96d60b58b5>

³ Ver en:

<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/8cdf260046dc0d4e8b0ddb5d3cd1c288/Acta.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8cdf260046dc0d4e8b0ddb5d3cd1c288>

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: TG8PGTY



PERÚ

Presidencia
del Consejo de MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilGerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

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

Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones de Sector Público, y por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil."

[Énfasis agregado]

- 2.9 En ese sentido, y de acuerdo a lo expuesto, podemos señalar que los inspectores municipales que realizan funciones de fiscalización relacionadas al control y verificación de las disposiciones referidas al transporte urbano y como consecuencia del incumplimiento de las mismas, emiten actos administrativos como actas, papeletas y demás. Asimismo, el régimen laboral de los inspectores municipales de transporte, en marco de la naturaleza de sus funciones, corresponderá ser el regulado por el Decreto Legislativo N° 276, en concordancia con lo dispuesto en el VII Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional.
- 2.10 Bajo ese marco jurisprudencial, respecto de los inspectores municipales que realizan acciones de fiscalización en materias distintas al transporte urbano (como por ejemplo fiscalizaciones de salubridad, tributarias, ambientales, entre otros), corresponderá a las entidades públicas evaluar la naturaleza de sus funciones, con miras a determinar si estos, al igual que los inspectores municipales de transporte, también desarrollan labores administrativas, en cuyo caso, corresponderá seguir para estos el mismo criterio plasmado en el VII Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional para los inspectores en materia de transporte, es decir, deberán sujetarse también al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 276.

Sobre los contratos de locación de servicios y la no competencia de SERVIR

- 2.11 Sobre este tema, es oportuno señalar que SERVIR ha emitido opinión en el Informe Técnico N° 1260-2018-SERVIR/GPGSC⁴, (disponible en www.gob.pe/servir), el cual ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle, en el que se indicó lo siguiente:

"(...)

2.4 *Las personas que brindan servicios al Estado bajo la modalidad de servicios no personales, es decir como locadores de servicios, no están subordinados al Estado, sino que prestan sus servicios bajo las reglas del código civil y sus normas complementarias, cuya contratación se efectúa para realizar labores no subordinadas, de manera autónoma por un tiempo determinado a cambio de una retribución, sin que ello implique en modo alguno una vinculación de carácter laboral o estatutaria con el Estado, es decir, se trata de un contrato distinto a los contratos laborales que sí contemplan beneficios para los trabajadores por existir un vínculo laboral.*

2.5 *En esa misma línea, siendo la vocación del proceso de reforma del servicio civil consolidar una sola forma de prestación de servicios bajo un régimen único al servicio del Estado, cabe destacar que el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, establece en su Sexta Disposición Complementaria Final que las entidades sólo pueden contratar a personas naturales bajo la figura de locación de servicios prevista en el artículo 1764 del código civil y sus*

⁴ Ver en: https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2018/IT_1260-2018-SERVIR-GPGSC.pdf

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: TG8PGTY



PERÚ

Presidencia
del Consejo de MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilGerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

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

normas complementarias, para realizar labores no subordinadas, bajo responsabilidad del titular.

2.6 Por tanto, las personas que brindan servicios a la Administración Pública bajo las reglas del artículo 1764 del Código Civil, prestan sus servicios a éste de manera independiente, por un determinado tiempo a cambio de una retribución, sin que ello implique una vinculación y reconocimiento de derechos de naturaleza laboral o estatutaria con el mismo. En tal sentido, no corresponde asignarles responsabilidades propias de los cargos en los que las funciones dada su naturaleza requieren necesariamente ser ejecutadas de manera subordinado con el Estado."

[Énfasis agregado]

- 2.12 En atención a lo señalado, se advierte que las personas que brindan servicios al Estado bajo la modalidad de servicios no personales, es decir, como locadores de servicios, no se encuentran subordinadas a la entidad que los contrata (Estado), y se rigen por las normas del Código Civil.
- 2.13 Estando a lo expuesto, se advierte con claridad que las entidades públicas no deben celebrar contrato de locación para realizar labores subordinadas o no autónomas, las mismas que comprende el desarrollo de funciones propias de un determinado puesto previsto en los instrumentos de gestión de la entidad.
- 2.14 Sin perjuicio de lo señalado, se debe considerar que lo establecido en la Ley N° 31298 se encuentra suspendido hasta el 31 de diciembre de 2025, conforme lo establece el numeral 2 de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, la Sexagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, la Sexagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024 y la Centésima Sexagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025.

III. Conclusiones

- 3.1 Los inspectores municipales realizan funciones de fiscalización relacionadas al control y verificación de las disposiciones referidas al transporte urbano y como consecuencia del incumplimiento de las mismas, emiten actos administrativos como actas, papeletas y demás. Asimismo, el régimen laboral de los inspectores municipales, en marco de la naturaleza de sus funciones, corresponderá ser el regulado por el Decreto Legislativo N° 276, en concordancia con lo dispuesto en el VII Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional.
- 3.2 Respecto de los inspectores municipales que realizan acciones de fiscalización en materias distintas al transporte urbano (como por ejemplo fiscalizaciones de salubridad, tributarias, ambientales, entre otros), corresponderá a las entidades públicas evaluar la naturaleza de sus funciones, con miras a determinar si estos, al igual que los inspectores municipales de transporte, también desarrollan labores administrativas, en cuyo caso, corresponderá seguir

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: TG8PGTY



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil



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

para estos el mismo criterio plasmado en el VII Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional para los inspectores en materia de transporte, es decir, deberán sujetarse también al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 276.

- 3.3 Los locadores de servicios, en su condición de prestadores de servicios autónomos, no se encuentran subordinados a la entidad que los contrata (Estado), y se rigen únicamente por el marco normativo del Código Civil.
- 3.4 Las entidades públicas no deben celebrar contrato de locación para realizar labores subordinadas o no autónomas, las mismas que comprende el desarrollo de funciones propias de un determinado puesto previsto en los instrumentos de gestión de la entidad.

Atentamente,

Firmado por

ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS

Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

CLAUDIA ALEJANDRA CERDEÑA GARCIA

Especialista de Soporte y Orientación Legal de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

BEVERLY MASAKO YAQUELIN REYES GOMEZ

Analista Jurídico I

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

BDRR/aabs/ccg/bmyrg
K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2025
Reg. 074728-2024
Reg. 013164-2025

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: TG8PGTY