



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"

Lima,

INFORME TÉCNICO N° -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 condición de servidor público
b) Sobre la labor del personal que presta servicios para una entidad pública bajo la modalidad de contratos de consultoría

Referencia : Oficio N° 012-2025/VIVIENDA/VMCS/PNSR/UA/SU-RH

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, la Coordinadora de la Sub Unidad de Recursos Humanos del Programa Nacional de Saneamiento Rural consulta a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, sobre la posibilidad de considerar a los consultores individuales como servidores públicos, a efecto de que formen parte del Sistema Administrativo de Recursos Humanos.

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 es parte de sus competencias el constituirse en una instancia administrativa o consultiva previa a la adopción de decisiones individuales que adopte cada entidad, máxime cuando las oficinas de recursos humanos de las entidades o empresas del Estado, o las que hagan sus veces, son parte del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y constituyen el nivel descentralizado responsable de implementar las normas, principios, métodos, procedimientos y técnicas del Sistema¹.
- 2.2 En esa línea, 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

¹ Artículo 3 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

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: ZLYIN8S



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"

específicos. Por lo tanto, las conclusiones del presente informe no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

- 2.3 Considerando lo señalado, 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 condición de servidor Público

- 2.4 Al respecto, se debe mencionar que SERVIR ha tenido la oportunidad de emitir opinión a través del Informe Técnico N° 1057-2017-SERVIR/GPGSC² (disponible en <https://www.gob.pe/servir>), el cual recomendamos revisar para mayor detalle, en el que se desarrolló lo siguiente:

"2.5 El Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, define al servidor público como el ciudadano en ejercicio que presta servicio en entidades de la Administración Pública con nombramiento (servidor nombrado o de carrera) o contrato de autoridad competente (servidor contratado), con las formalidades de ley, en jornada legal y sujeto a retribución remunerativa permanente en periodos regulares.

2.6 Por su parte, la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, considera como servidor a todo empleado público (funcionario o servidor de las entidades de la Administración Pública) en cualquiera de los niveles jerárquicos sea este nombrado, contratado, designado, de confianza o electo que desempeñe actividades o funciones en nombre del servicio del Estado; sin importar el régimen jurídico de la entidad en la que se preste servicios ni el régimen laboral o de contratación al que se encuentren sujetos¹.

2.7 En virtud de lo señalado, se puede colegir que servidor público es aquel, funcionario o servidor, que desempeña funciones públicas en alguna entidad del Estado, independientemente del vínculo laboral o contractual que pueda mantener con una entidad u organismo público."

- 2.5 Estando a lo antes señalado, podemos colegir que, el servidor público es todo servidor, que ejerza función pública en alguna entidad estatal, independientemente del régimen laboral o contractual de cualquier naturaleza que pueda mantener con entidades u organismos de la administración pública.

Sobre la labor del personal que presta servicios para una entidad pública bajo la modalidad de contratos de consultoría

- 2.6 Al respecto, es importante previamente señalar que los contratos de consultoría se da en virtud de contratos de locación de servicios, cuya naturaleza civil se encuentra contemplado

² Véase en: <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/5052722-informe-tecnico-1057-2017-servir-gpgsc>

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: ZLYIN8S



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"

en el literal a) del artículo 1756 y 1764³ del Código Civil (que regula relaciones privadas y no de carácter laboral) y sus normas complementarias, en los cuales se identifica como elemento fundamental la "autonomía" del prestador de servicios, quien realizará y/o elaborará determinado producto, sin control salvo coordinación con el cliente, en el tiempo que se ha comprometido, pero sin estar sujeto a una subordinación.

- 2.7 Es así, que las personas contratadas por el Estado mediante locación de servicios lo hacen, en el marco de lo establecido en el Código Civil, lo que hace la diferencia con el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, sobre el cual SERVIR ejerce rectoría y se ocupa de la gestión del personal con vínculo laboral sujeto a subordinación, bajo el poder de dirección del Estado empleador.
- 2.8 Ante ello, las personas vinculadas a las entidades públicas a través de un contrato de locación de servicios tienen la condición de proveedores del Estado, toda vez que dicho contrato no representa una relación laboral con la entidad contratante, ni les da el estatus de servidores públicos.
- 2.9 De otro lado, SERVIR ha tenido la oportunidad de emitir opinión a través del Informe Técnico N° 001274-2021-SERVIR/GPGSC⁴ (disponible en <https://www.gob.pe/servir>), el cual recomendamos revisar para mayor detalle, en el que se desarrolló y concluyó lo siguiente:

"(...)

2.9 *Al respecto, en relación a la última consulta, en primer lugar, debemos indicar de manera general que no toda vinculación con el Estado presupone el ejercicio de una función pública, pues la calidad de funcionario o servidor público se originará en el hecho que una persona realice o no función pública en alguna entidad de la administración pública y no en el tipo de contrato o relación que lo vincule con el Estado.*

2.9 *En ese sentido, la prestación de servicios autónomos realizada por un personal o las consultorías privadas (ambas mediante contratos de locación u órdenes de servicios) que presuponen realizar un servicio específico externo o en un área específica o insertada dentro de una organización estatal, no califica como función pública, sino como la prestación de un servicio de un tercero que una vez agotado el trabajo o actividad específica para el que fue contratado, su relación se extingue.*

(...)

2.12 *Ahora bien, la Ley N° 28715, Ley del Código de Ética de la Función Pública, señala que se considera como empleado público a todo funcionario o servidor de las entidades de la Administración Pública en cualquiera de los niveles jerárquicos sea éste nombrado, contratado, designado, de confianza o electo que desempeñe actividades o funciones en nombre del servicio del Estado. Consecuentemente, deberá entenderse por*

³ El artículo 1764º del Código Civil Peruano regula a la prestación civil denominada "Locadores de servicios", tal como se precisa a continuación: Artículo 1764:

"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."

⁴ Véase en: <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/5035266-informe-tecnico-1247-2021-servir-gpgsc>

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: ZLYIN8S



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"

funcionario o servidor público a toda persona que realice función pública³, indistintamente de su régimen laboral o modalidad de contratación, previendo una serie de principios, deberes y prohibiciones cuya transgresión podría generar responsabilidad pasible de sanción.

Sobre el particular, a nivel jurisprudencial, el Tribunal Constitucional mediante el fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente Nº 05057-2013-PA/TC, ha señalado que "(...) La función pública debe ser entendida como desempeño de funciones en las entidades públicas del Estado. Sobre el particular, cabe mencionar que el Tribunal Constitucional ha sostenido que una interpretación constitucionalmente adecuada del concepto "función pública" exige entenderlo de manera amplia, esto es, desde el punto de vista material como el desempeño de funciones en las entidades públicas del Estado (...)" agregando además que "(...) la condición de funcionario o servidor público no se identifica, por ejemplo, por un tipo de contrato o vínculo de un trabajador con la Administración Pública, sino por el desempeño de funciones públicas en las entidades del Estado (...)"

- 2.13 *En ese sentido, atendiendo a lo desarrollado, puede inferirse que las personas que prestan servicios específicos para una entidad pública, de manera autónoma o a través de una consultoría privada mediante contratos de locación de servicios u órdenes de servicios; no ejercen función pública, por lo que no podrían ser considerados como servidores públicos.*

III. Conclusiones

(...)

- 3.3 *De acuerdo con el criterio jurisprudencial y legal señalado en el presente informe, la prestación de servicios autónomos que realiza un personal o las consultorías privadas (ambas mediante contratos de locación u órdenes de servicios) que presuponen realizar un servicio específico externo o en un área específica o insertada dentro de una organización estatal, no califica como función pública, sino como la prestación de un servicio de un tercero que una vez agotado el trabajo o actividad específica para el que fue contratado, su relación se extingue; por lo que no podrían ser considerados como servidores públicos.*
- 2.10 En ese sentido, en atención a lo antes mencionado, corresponde indicar que los servicios autónomos que realiza un personal o las consultorías privadas (ambas mediante contratos de locación u órdenes de servicios) que conllevan a realizar un determinado servicio dentro de una entidad estatal, no califica como función pública, sino como la prestación de un servicio de un tercero que una vez agotado el trabajo o actividad específica para el que fue contratado, su relación se extingue; por lo que no podrían ser considerados como servidores públicos.
- 2.11 Por lo tanto, se rigen por el marco normativo del Código Civil no siendo factible extenderles las disposiciones exclusivas de los regímenes laborales del Estado (como son los regímenes de los Decretos Legislativos Nº 276, 728 y 1057), quienes tienen beneficios laborales, debido a que tienen un vínculo laboral con el Estado.

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: ZLYIN8S



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"

III. Conclusiones

- 3.1 Se puede indicar que el servidor público es todo servidor, que ejerza función pública en alguna entidad estatal, independientemente del régimen laboral o contractual de cualquier naturaleza que pueda mantener con entidades u organismos de la administración pública.
- 3.2 Los servicios autónomos que realiza un personal o las consultorías privadas (ambas mediante contratos de locación u órdenes de servicios) que conllevan a realizar un determinado servicio dentro de una entidad estatal, no califica como función pública, sino como la prestación de un servicio de un tercero que una vez agotado el trabajo o actividad específica para el que fue contratado, su relación se extingue; por lo que no podrían ser considerados como servidores públicos. Se rigen por el marco normativo del Código Civil no siendo factible extenderles las disposiciones exclusivas de los regímenes laborales del Estado (como son los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057).

Atentamente,

Firmado por

ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS

Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

PAOLA JANET PANTOJA ACUÑA

Coordinadora de Soporte y Orientación Legal

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

LINDA FLOR RAMIREZ CARBAJAL

Analista Jurídico I

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

BDRR/aabs/pjpa/lfrc

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2025

Registro N° 008094-2025

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: ZLYIN8S