

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social

Aplicación del régimen especial de la construcción civil a
los obreros municipales en el marco del régimen laboral de
la actividad privada

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad
Social

Autora:

Valeria Villar Ortecho

Asesor:

Víctor Renato Sarzo Tamayo

Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, SARZO TAMAYO, VICTOR RENATO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “Aplicación del régimen especial de la construcción civil a los obreros municipales en el marco del régimen laboral de la actividad privada”, del autor(a) VILLAR ORTECHO, VALERIA, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 30%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 08/12/2025.

- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.

- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 13 de diciembre del 2025

<u>SARZO TAMAYO, VICTOR RENATO</u>	
DNI: 42488342	
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5358-3703	
	Firma:

RESUMEN

El presente trabajo analiza el régimen laboral aplicable a los obreros municipales en el Perú, grupo que desempeña funciones operativas esenciales para el funcionamiento de los gobiernos locales. A partir de la Ley Orgánica de Municipalidades, se reconoce que estos trabajadores se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada; sin embargo, la configuración de su estatus ha sido objeto de interpretaciones divergentes entre la normativa, la jurisprudencia y la doctrina.

Un aspecto central del análisis es la presencia, dentro de los obreros municipales, de trabajadores que ejecutan directamente labores de construcción, desempeñándose como operarios, oficiales o peones. Esta realidad plantea la interrogante sobre la posible aplicación del régimen especial de la construcción civil, regulado principalmente por el Decreto Legislativo N° 727.

En conjunto, la investigación evidencia la necesidad de replantear la tutela laboral de estos trabajadores, garantizando que el régimen aplicable responda a la naturaleza efectiva de sus labores y asegure condiciones de trabajo justas y coherentes con su actividad.

Palabras clave

Obreros municipales, régimen especial de la construcción civil, derecho al trabajo, construcción civil, protección laboral.

ABSTRACT

This paper analyzes the labor regime applicable to municipal workers in Peru, a group that performs essential operational functions for the operation of local governments. Based on the Organic Law of Municipalities, these workers are recognized as being subject to the labor regime of the private sector; however, the configuration of their status has been the subject of divergent interpretations among regulations, jurisprudence, and legal scholarship.

A central aspect of the analysis is the presence, among municipal workers, of those who directly perform construction work, working as operators, skilled workers, or laborers. This reality raises the question of the possible application of the special regime for civil construction, regulated primarily by Legislative Decree N° 727.

Overall, the research demonstrates the need to rethink the labor protections of these workers, ensuring that the applicable regime reflects the actual nature of their work and guarantees fair and consistent working conditions.

Keywords

Municipal workers, special regime for civil construction, right to work, civil construction, labor protection.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	4
II. SECCIÓN I: ¿Qué es un obrero municipal?	6
II.1. Concepto y definición de obrero municipal.....	6
II.2 Diferencias entre el obrero y el empleado municipal.....	8
II.3. Panorama y estadísticas de los obreros municipales en el Perú.....	9
III. SECCIÓN II: Régimen laborable aplicable a los obreros municipales. ..	13
III.1. Marco normativo general aplicable a los obreros municipales.....	13
III.1.1. Evolución histórica.....	14
III.2. Jurisprudencia relevante sobre el régimen laboral de los obreros municipales.....	17
III.3. Exclusión de la carrera administrativa y aplicación del régimen de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (LPCL)	20
IV. SECCIÓN III: ¿Resulta aplicable el régimen especial de la construcción civil a los obreros municipales?	22
IV.1. Régimen especial de la construcción civil (D. Leg N° 727)	22
IV.1.1. Delimitación.....	23
IV.1.2. Características principales.....	25
IV.2. Análisis crítico de la compatibilidad entre el régimen general y el régimen especial de construcción civil.....	28
V. CONCLUSIONES	32
VI. BIBLIOGRAFÍA	34

INTRODUCCIÓN

En el ámbito de los gobiernos locales, los obreros municipales constituyen un grupo de trabajadores cuya relevancia resulta incuestionable para la prestación de los servicios públicos esenciales. Pese a ello, su régimen laboral ha sido objeto de interpretaciones dispares tanto a nivel normativo como jurisprudencial, lo que ha generado, durante años, un escenario de incertidumbre. En la actualidad, la LOM reconoce expresamente que los obreros municipales se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada, regulado por el D. Leg N° 728; sin embargo, esta afirmación no ha estado exenta de debates, especialmente cuando se analiza el tipo de labores que desarrolla un sector específico de dichos trabajadores.

En efecto, dentro del colectivo de obreros municipales se encuentran aquellos que ejecutan de manera directa labores de construcción, mantenimiento y reparación de obras públicas, desempeñándose como operarios, oficiales y peones en proyectos de pavimentación de vías, edificación de infraestructura menor, acondicionamiento de espacios públicos, entre otros. Esta realidad material evidencia que un segmento importante de obreros municipales realiza funciones que se insertan plenamente en la dinámica propia de la actividad constructiva. Frente a ello, surge una interrogante central que guía el presente trabajo: si estos trabajadores llevan a cabo tareas típicas del sector construcción, ¿por qué no habría de resultarles aplicable también el régimen especial de la construcción civil regulado por el D. Leg N° 727?

A partir de esta pregunta, el objetivo del presente estudio es analizar si, y en qué medida, el régimen especial de la construcción civil puede ser aplicable a los obreros municipales que ejecutan labores de esta naturaleza. Para ello, en la primera sección se delimita el concepto de obrero municipal, precisando sus características, diferenciándolos de empleados y funcionarios, y presentando un panorama estadístico. En la segunda sección se examina el marco normativo y jurisprudencial que ha configurado el régimen laboral aplicable a este grupo de trabajadores, destacando la evolución histórica. Finalmente, en la tercera sección se aborda el régimen especial de la construcción civil, sus características, ámbito de aplicación y beneficios, para evaluar su eventual

compatibilidad con la situación de aquellos obreros municipales que desempeñan labores propias de dicha actividad.



II. SECCIÓN I: ¿Qué es un obrero municipal?

En la presente sección se buscará delimitar conceptualmente lo que se entiende por obrero municipal, estableciendo los criterios que permiten identificar a este grupo de trabajadores dentro de la estructura organizativa de las municipalidades. En este marco, se desarrolla una definición que recoge tanto su rol operativo en las actividades que realizan, así como las particularidades que los diferencian de otros tipos de trabajadores municipales, tales como empleados y funcionarios. Finalmente, se ofrece un panorama general sobre la presencia de los obreros municipales en el Perú, recurriendo a estadísticas y datos relevantes que evidencian su importancia en el ámbito laboral.

I.1. Concepto y definición de obrero municipal

Los obreros municipales constituyen una categoría de trabajadores reconocida de manera expresa en la normativa que ha regulado la organización y funcionamiento de las municipalidades, y cuyo reconocimiento se ha mantenido de manera histórica. Su inclusión no ha sido circunstancial, sino que responde a la necesidad de diferenciar a este grupo, encargado principalmente de labores operativas o manuales, de otros servidores municipales como empleados y funcionarios. En ese sentido, la evolución de las distintas leyes orgánicas de municipalidades permite observar cómo se ha configurado progresivamente el régimen laboral que les resulta aplicable.

Pero, ¿qué se entiende por obrero municipal?, Álvarez Centeno (2024) señala que, el obrero municipal es un trabajador de los gobiernos locales cuya labor se orienta a la ejecución de actividades vinculadas al mantenimiento, conservación y mejora de la infraestructura pública. Entre sus funciones más comunes se encuentran la limpieza de vías, el cuidado de parques y jardines, la reparación de instalaciones municipales, la realización de notificaciones, labores de vigilancia, así como otras tareas de carácter operativo que resultan necesarias para el adecuado funcionamiento de los servicios públicos locales (p. 23).

De esta definición se desprende que el rol del obrero municipal resulta esencial para la gestión de los servicios públicos locales, pues su trabajo garantiza el mantenimiento de la ciudad y la atención de necesidades cotidianas de la población. A diferencia de los empleados y funcionarios, cuya labor se centra en aspectos administrativos, técnicos o de dirección, los obreros municipales cumplen funciones de carácter operativo que repercuten de manera directa e inmediata en la calidad de vida de los vecinos.

Adicionalmente, resulta necesario señalar que, en jurisprudencia, como la Casación Laboral N° 21134-2021 Lima, la Corte Suprema también define al obrero, y lo describe como aquel trabajador que aplica su esfuerzo de forma directa sobre la materia prima o a través del manejo de una máquina o herramienta destinada a su transformación, siendo la actividad manual el elemento que prevalece en el desarrollo de sus funciones.

En concordancia con lo señalado, el artículo 37 de la actual Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 (en adelante, LOM), reconoce expresamente a los obreros como una categoría diferenciada de servidores municipales, precisando además que se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada, que se encuentra establecido en el TUO del D. Leg N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral. Esta previsión normativa ha sido ratificada por diferente jurisprudencia de la Corte Suprema e incluso ha sido establecida como un precedente vinculante.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Exp. N° 03375-2019-PA/TC, enfatiza que, conforme a reiterada jurisprudencia, los obreros municipales pueden encontrarse expuestos a situaciones que demandan una tutela urgente, dado que suelen afrontar condiciones de pobreza o inestabilidad laboral que los colocan en un escenario de especial vulnerabilidad.

En suma, la normativa, la doctrina y la jurisprudencia coinciden en reconocer a los obreros municipales como una categoría singular de trabajadores dentro de los gobiernos locales, caracterizados por la naturaleza manual y operativa de sus funciones y por su adscripción al régimen laboral de la actividad privada. Su

reconocimiento histórico en las leyes orgánicas de municipalidades evidencia la importancia de este grupo en la prestación de servicios públicos esenciales, mientras que la jurisprudencia resalta tanto la necesidad de garantizar su protección jurídica como la de atender las condiciones de vulnerabilidad en las que frecuentemente se encuentran. De este modo, el estudio de su régimen laboral resulta indispensable para valorar su rol en la satisfacción de las necesidades colectivas de la comunidad.

II.2. Diferencias entre el obrero y el empleado municipal

El artículo 37° de la actual LOM establece tres categorías de trabajadores municipales: funcionarios, empleados y obreros. En ese sentido, un aspecto relevante para comprender la figura del obrero municipal es analizar los criterios que permiten diferenciarlos de las demás categorías de trabajadores.

La Corte Suprema, en la Casación Laboral N° 21134-2021 Lima, centra su análisis en el tipo de funciones que desarrollan los obreros y los empleados. En ese sentido, se precisa que los obreros municipales realizan predominantemente labores de carácter manual, mientras que los empleados se encargan de actividades de naturaleza intelectual. Ello no implica que los obreros estén exentos de desempeñar tareas intelectuales ni que los empleados carezcan de esfuerzo físico; la diferencia esencial radica en la prevalencia de una actividad sobre la otra: cuando predomina la función intelectual, se configura la condición de empleado, y cuando prevalece la función manual, corresponde la condición de obrero.

Por otro lado, según Toyama (2010), la distinción entre obreros y empleados se remonta a los orígenes del Derecho Laboral, en los que se entendía como obrero a todo trabajador subordinado que realizaba labores manuales u operativas que exigían un notable esfuerzo físico, mientras que la condición de empleado se vinculaba con tareas de carácter intelectual, administrativas o de oficina, cuya ejecución no demandaba el mismo despliegue de fuerza (p. 148).

Entonces, podemos entender que este criterio constituye un elemento esencial para diferenciar a los obreros municipales de las demás categorías de

trabajadores municipales, pues permite identificar con claridad cuál es la función predominante que desempeñan dentro de la estructura de la municipalidad y, en consecuencia, comprender su tratamiento particular en el marco normativo.

En esa línea, también tenemos que, la Corte Suprema ha reiterado que los obreros municipales se han encontrado históricamente excluidos de la normativa dirigida a regular la carrera administrativa y régimen laboral público. Así lo precisó en el Pleno Casatorio desarrollado en el marco del Expediente N° 32846-2022-Huánuco, en la cual se estableció que los obreros municipales reciben un tratamiento equiparable al de los trabajadores de las empresas del Estado. En consecuencia, no pueden acceder a la carrera administrativa ni les resultan aplicables las disposiciones vinculadas a este bien jurídico constitucional reconocido en el artículo 40° de la Constitución.

De este modo, otra diferencia sustancial entre obreros y empleados es que, mientras estos últimos sí pueden acceder a la carrera administrativa y gozar de los beneficios derivados de ella, los obreros municipales quedan sujetos exclusivamente al régimen de la LPCL.

En conclusión, la diferenciación entre empleados y obreros municipales no se trata únicamente de un aspecto funcional dentro de la organización de las municipalidades, sino que constituye un criterio determinante para la posibilidad de ingreso a la carrera administrativa. Mientras que los empleados concentran su labor en actividades intelectuales y administrativas, los obreros realizan tareas predominantemente manuales y operativas, siendo esta distinción la que define su ubicación dentro de la estructura municipal.

De esta manera, puede sostenerse que la delimitación entre empleados y obreros municipales no solo responde a criterios de organización interna de los gobiernos locales, sino que también tiene un impacto directo en la protección de sus derechos laborales. Reconocer estas diferencias resulta indispensable para evitar confusiones normativas y garantizar un tratamiento adecuado a cada grupo, en concordancia con la naturaleza de las funciones que desarrollan.

II.3. Panorama y estadísticas de los obreros municipales en el Perú

Con el propósito de comprender con mayor precisión la figura del obrero municipal, se ha considerado pertinente incorporar estadísticas que permitan dimensionar la magnitud de este grupo de trabajadores en el Perú.

Para ello, es importante señalar que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) publica anualmente el *Compendio de Estadísticas Municipales*, el cual reúne información vinculada a los servicios públicos locales, el personal municipal —incluyendo a los obreros—, la gestión de residuos sólidos, la seguridad ciudadana, entre otros aspectos relevantes. En el marco de este compendio, se difunde también el documento denominado *Perú: Indicadores de Gestión Municipal*, elaborado a partir de los resultados del Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU).

No obstante, desde el año 2020 ya no se ha realizado el desglose del personal municipal según su categoría de ocupación, lo que impide contar con datos actualizados sobre la cantidad exacta de obreros municipales en el país. Esta ausencia de información constituye una limitación significativa para el análisis de la realidad laboral de este grupo de trabajadores, ya que sin cifras precisas resulta complejo dimensionar su verdadero peso dentro de la estructura municipal.

A continuación, se presenta la información correspondiente al año 2020, último periodo en el que el INEI publicó el desglose del personal municipal según su categoría de ocupación. Estos datos constituyen la referencia más reciente disponible y, por lo tanto, resultan fundamentales para aproximarnos a la realidad de los obreros municipales en el Perú, pese a la limitación que implica no contar con cifras actualizadas en años posteriores.

PERÚ: PERSONAL DE LAS MUNICIPALIDADES POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019



1/ Incluye los cargos de confianza.

2/ No incluye personal de serenazgo.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Registro Nacional de Municipalidades 2020.

Gráfico N° 01

La información presentada en el Gráfico N° 01 se encuentra en el Punto 3 del documento antes mencionado, titulado *Recursos Humanos*, el cual reúne estadísticas sobre la cantidad de trabajadores según sexo, así como el número de servidores contratados bajo los distintos regímenes laborales aplicables en el sector público. Asimismo, cabe señalar que, aunque esta información se publica en la edición 2020 del documento *Perú: Indicadores de Gestión Municipal*, los datos reflejan la situación actualizada correspondiente al año 2019.

Del gráfico se aprecia que la mayor parte del personal municipal corresponde a la categoría de *otros obreros*, con un total de 41 mil 825 trabajadores. Sin embargo, para obtener la cifra total de obreros municipales, resulta necesario sumar también las categorías de *obrerros de limpieza pública*, e incluso *vigilantes de los locales municipales*. De esta manera, el total asciende a 68 mil 093 obreros municipales.

Por lo tanto, considerando que la suma del personal de las municipalidades por categoría de ocupación al 31 de diciembre de 2019 asciende a 169 mil 559 trabajadores, el personal obrero representa el 40.16 % del total. Este porcentaje constituye una proporción significativa, cercana a la mitad del personal municipal, lo que evidencia la relevancia de los obreros en el funcionamiento de los gobiernos locales. Resulta lamentable que no se cuente con datos más

actualizados, ya que información reciente permitiría dimensionar con mayor precisión su participación y contribuiría a un análisis más completo sobre la importancia de este grupo de trabajadores en la prestación de los servicios públicos municipales.

Por otro lado, en la búsqueda de más información estadística sobre los obreros municipales, se encontró un comunicado del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) publicado en 2018. Aunque la publicación corresponde a dicho año, los datos que presenta están actualizados únicamente hasta el año 2016, indicando que “al 2016, en el Perú existen 70, 461 obreros municipales, según el INEI”. Esta publicación evidencia que las cifras relacionadas con esta categoría de trabajadores no se mantienen actualizadas, lo que limita la posibilidad de contar con información confiable y reciente sobre la cifra total y distribución de los obreros municipales en el país.

No obstante, estos datos sirven de referente para tener en cuenta que, desde el año 2016 hasta el 2019, la cifra de obreros municipales ha experimentado un incremento, lo que refleja la creciente necesidad de contratación de esta categoría de trabajadores. Esta situación resalta la importancia de garantizar que su contratación se realice conforme a la normativa vigente, asegurando que los obreros municipales puedan acceder a los derechos y beneficios que les corresponden, protegiendo así su estabilidad laboral y condiciones de trabajo.

En síntesis, la información estadística disponible, aunque limitada y no completamente actualizada, permite dimensionar la importancia de los obreros municipales dentro de las municipalidades del Perú, representando aproximadamente al 40% del total del personal. Esta relevancia cuantitativa, sumada a la evidencia de un crecimiento en su número entre 2016 y 2019, resalta la necesidad de prestar especial atención a su régimen laboral. Así las cosas, sería necesario contar con datos actualizados y confiables, pues resulta fundamental para establecer medidas que protejan adecuadamente a los obreros municipales, asegurando que su incorporación y permanencia en el sector público se realice bajo condiciones justas y conforme a la normativa vigente.

III. SECCIÓN II: Régimen laborable aplicable a los obreros municipales

En la presente sección se abordará el marco normativo, la evolución histórica, la jurisprudencia y la regulación específica aplicable a los obreros municipales, con el propósito de evidenciar la naturaleza de su vínculo laboral y los criterios que han consolidado su sujeción al régimen de la actividad privada. A lo largo del tiempo, los obreros municipales han sido considerados fuera de la carrera administrativa, lo que los ha excluido de ciertos beneficios propios de los regímenes públicos, y ha llevado al legislador a normar que su relación laboral se rija por la LPCL, otorgándoles derechos y beneficios equivalentes a los trabajadores del sector privado.

III.1. Marco normativo general aplicable a los obreros municipales

El régimen laboral aplicable a los obreros municipales se encuentra regulado por la actual LOM. De acuerdo con el artículo 37º de dicha norma, las municipalidades pueden contratar personal bajo tres categorías de trabajadores (funcionarios, empleados y obreros). En este marco, resulta particularmente relevante lo dispuesto respecto de los obreros municipales, pues la mencionada disposición establece expresamente que el régimen laboral aplicable a estos trabajadores es el régimen laboral de la actividad privada, el cual se encuentra regulado por la LPCL.

A pesar de ello, a lo largo del tiempo, han coexistido diversas interpretaciones sobre el régimen laboral aplicable a los obreros municipales. Algunas de ellas, sustentadas en pronunciamientos del Tribunal Constitucional que enfatizaban su vinculación con la administración pública, permitiendo que dichos trabajadores fueran contratados bajo el régimen especial del Contrato Administrativo de Servicios (CAS), regulado por el Decreto Legislativo N° 1057. Esta diversidad de criterios, basados en una interpretación amplia del marco normativo aplicable al sector público, originó un escenario de inseguridad jurídica y una aplicación desigual de las normas entre las distintas entidades estatales.

No obstante, en los últimos años, la Corte Suprema ha consolidado una línea jurisprudencial uniforme, precisando que los obreros municipales se encuentran sujetos al régimen establecido por la LPCL, en virtud de haber estado excluidos históricamente de la normativa destinada a regular la carrera administrativa y el régimen laboral público. De esta manera, se ha reafirmado que el vínculo laboral de los obreros municipales se rige bajo el régimen laboral general, garantizándoles los derechos y beneficios que este reconoce. Este criterio ha contribuido a dotar de mayor certeza jurídica a la situación laboral de estos trabajadores, evitando la aplicación indebida de regímenes excepcionales o transitorios como el CAS.

En esa línea, y con el propósito de comprender de manera más precisa el criterio unificador adoptado por la Corte Suprema, a continuación, se presenta un desarrollo histórico de la normativa aplicable al régimen laboral de los obreros municipales, el cual permitirá evidenciar la evolución normativa y jurisprudencial que ha determinado su actual configuración.

III.1.1. Evolución histórica

A lo largo de los años, en el Perú, los obreros municipales han estado sujetos al régimen laboral de la actividad privada. Si bien esta situación no siempre fue reconocida de manera expresa en la normativa, en la práctica se encontraba implícitamente establecida debido al tratamiento legal general otorgado a los obreros dentro del ordenamiento laboral.

En ese sentido, uno de los primeros antecedentes normativos que puede mencionarse es la Ley N° 8439, Ley que fija el monto de la indemnización que deberán pagar las empresas comerciales, agrícolas, mineras, etc., a sus empleados en caso de retiro o despido, promulgada el 12 de septiembre de 1936. Esta norma establecía el monto de la compensación por tiempo de servicios de los trabajadores y, además, realizaba una precisión en su artículo 3º, al reconocer beneficios adicionales para los obreros. Sin embargo, la disposición no diferenciaba expresamente entre tipos de obreros y el ámbito en el que estos prestaban servicios.

Posteriormente, con la promulgación de la Ley N° 9555, Ley que hace extensivo a los obreros que prestan servicios al Estado, Municipalidades y Beneficencia el derecho a indemnización en caso de retiro o despedida, de fecha 01 de abril de 1942, se hicieron extensivos los beneficios contemplados en el artículo 3° de la Ley N° 8439, a los obreros que laboraban para el Estado y los gobiernos locales, equiparando su tratamiento al previsto para los trabajadores del régimen laboral privado. De esta manera, quedaban excluidos, por mandato legal, de las normas aplicables a los empleados públicos.

De manera posterior, con fecha 29 de mayo de 1950 se promulgó el Decreto Ley N° 11377, Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, que en su artículo 1° establecía lo que era considerado como empleado público, esto es, toda persona que desempeñara funciones remuneradas en las dependencias del Estado. Sin embargo, precisaba que quienes realizaran labores propias de obreros solo se regirían por las disposiciones específicamente dictadas para ellos.

De esta manera, en el año 1950 el Estado ya establecía una distinción entre obreros y empleados públicos, otorgándoles un régimen laboral diferenciado. Este decreto regulaba además la carrera administrativa, aplicable únicamente a los empleados públicos. Para acceder a dicha carrera se requería la aprobación de un concurso público, conforme al artículo 22° del mismo cuerpo normativo. Así, el artículo 6° disponía que los empleados permanentes formaban parte de la carrera administrativa, mientras que el artículo 22° señalaba que la permanencia se alcanzaba, entre otros requisitos, mediante concurso. En consecuencia, desde 1950 se reconocía ya la carrera administrativa como sinónimo de estabilidad y condición de servidor público permanente, quedando excluidos de este régimen los obreros del Estado.

Adicionalmente, con la promulgación de la Ley N° 13842, Ley que eleva a treinta jornales por cada año de trabajo, la compensación que por tiempo de servicios recibirán los obreros de sus principales, promulgada el 13 de enero de 1962, se amplió el reconocimiento de beneficios laborales a favor de los obreros. Esta norma reforzó la protección económica derivada de la prestación de servicios, consolidando el derecho a una compensación más justa por el tiempo trabajado y reafirmando la progresiva equiparación de los obreros —incluidos los municipales— al régimen laboral de la actividad privada.

Posteriormente, se promulgó el Decreto Ley N° 21396, Compensación por tiempo de servicios será hasta de treinta mil soles por año, el cual tuvo como finalidad unificar en un solo cuerpo normativo las disposiciones referidas al procedimiento para el cálculo de la CTS, aplicable tanto a los empleados como a los obreros. Dicha normativa fue reemplazada con la promulgación del Decreto Legislativo N° 650, Ley de Compensación por Tiempo de Servicios, y sus modificatorias, la cual también estableció que el régimen laboral aplicable al obrero municipal era el del sector privado.

Así las cosas, ahora hablando de normativa más específica referida a los obreros municipales, se advierte que el 12 de mayo de 1978, mediante el Decreto Supremo N° 010-78-IN, se dispuso que los trabajadores obreros al servicio de los Concejos Municipales de la República eran considerados servidores del Estado sujetos al régimen laboral de la actividad privada. Sin embargo, esto cambió con la promulgación de la Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, de fecha 09 de junio de 1984, cuyo artículo 52° estableció que los obreros municipales quedaban sujetos exclusivamente al régimen laboral de la actividad pública, al ser reconocidos como servidores públicos. No obstante, esta norma necesitó de la promulgación de la Ley N° 27469, Ley por la que se modifica el artículo 52° de la Ley Orgánica de Municipalidades, de fecha 01 de junio de 2001, la cual tuvo como artículo único, una disposición que reafirmó que los obreros municipales son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada. Con esta modificación, se restituyó la aplicación del régimen laboral de la actividad privada a los obreros municipales, corrigiendo así la disposición previa que los había incorporado al ámbito del régimen público.

Finalmente, se cuenta con la vigente LOM, Ley N° 27972, promulgada el 27 de mayo de 2003, la cual derogó las Leyes N° 23853 y N° 27469. Dicha norma, conforme a lo señalado en su artículo 37°, establece de manera expresa que los obreros municipales pertenecen al régimen laboral de la actividad privada, consolidando así el criterio que históricamente ha reconocido la aplicación del régimen laboral de la actividad privada a estos trabajadores. La citada norma ha sido complementada por la Ley N° 30889, promulgada el 22 de diciembre de 2018, mediante la cual se precisa que los obreros de los gobiernos regionales y locales se encuentran sujetos al régimen laboral regulado por el D. Leg N° 728.

En ese sentido, resulta evidente que, a lo largo de la evolución normativa peruana, los obreros municipales han sido considerados de manera constante dentro del régimen laboral de la actividad privada, aun cuando en determinados momentos las disposiciones legales generaron cierta confusión o intentaron adscribirlos al régimen público. La revisión histórica demuestra que la regla general —reconocida tanto en la práctica como en la legislación más reciente— ha sido la sujeción de estos trabajadores al régimen laboral de la actividad privada, lo que refleja la voluntad del legislador de otorgarles una tutela laboral similar a la del resto de obreros del país, garantizando así la coherencia y continuidad en la protección de sus derechos.

Con el objetivo de facilitar su comprensión, a continuación se presenta una línea de tiempo:



Línea del tiempo de creación propia

III.2. Jurisprudencia relevante sobre el régimen laboral de los obreros municipales

En la presente sección, se abordarán los principales criterios jurisprudenciales y aportes doctrinarios que han contribuido a delimitar la naturaleza jurídica del vínculo laboral de los obreros municipales. A través del análisis de diversas sentencias del TC y de la Corte Suprema, se busca evidenciar cómo la

interpretación de las normas aplicables ha evolucionado con el tiempo, consolidando finalmente la posición de que los obreros municipales se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

Para iniciar esta sección, resulta pertinente hacer mención a la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03531-2015-PA/TC, de fecha 14 de julio de 2020, que considero de gran relevancia debido a que, al haber sido emitida por el máximo intérprete de la Constitución, posee un alto valor jurídico y orientador para las decisiones de los demás órganos jurisdiccionales. En dicha sentencia, el Tribunal señaló que la LOM no contiene una prohibición expresa respecto a la contratación de obreros municipales bajo el régimen CAS, destacando además que el propio Tribunal ha reconocido la constitucionalidad de dicho régimen laboral. De este modo, su pronunciamiento constituyó un respaldo jurídico para la aplicación de este régimen en el ámbito municipal.

Dicha sentencia tomó como referencia el Informe Técnico N° 414-2019-SERVIR/GPGSC, emitido por la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, el cual interpretaba que la contratación bajo el régimen CAS se encontraba permitida en todos los niveles del sector público, conforme a lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1057. En esa línea, dicho informe consideraba viable la utilización de este régimen especial también para los obreros municipales, al no existir una disposición que expresamente lo excluyera de su ámbito de aplicación.

En este caso, el TC que ostenta una labor trascendental al momento de aplicar e interpretar las normas conforme a los principios constitucionales, estaba acogiendo un criterio previamente establecido por una autoridad administrativa, como lo es SERVIR. Sin embargo, esta última se había limitado a emitir una interpretación meramente funcional y restrictiva, centrada en aspectos operativos de la gestión pública más que en un análisis constitucional o de derechos fundamentales. Así, el Tribunal Constitucional, al respaldar dicha postura, reproduce una visión formalista y administrativa del vínculo laboral.

Esta situación resulta criticable, pues se desdibuja la función esencial del Tribunal como órgano de control de la constitucionalidad y garante de los

derechos fundamentales, al subordinar su razonamiento a criterios de conveniencia administrativa. En lugar de realizar una interpretación integradora que reconozca la verdadera naturaleza de la prestación laboral —en este caso, las labores materiales y subordinadas propias de los obreros municipales—, el Tribunal opta por validar un criterio técnico de SERVIR.

Asimismo, este tipo de decisiones desconoce el principio de progresividad en materia de derechos laborales, consagrado en los instrumentos internacionales de derechos humanos y reconocido por la jurisprudencia del propio Tribunal. Dicho principio impone al Estado la obligación de no adoptar medidas regresivas que restrinjan o limiten derechos ya reconocidos, así como de avanzar progresivamente hacia una mayor protección del trabajador.

Como señala Barbagelata (2008), dentro del principio de progresividad, se incluye también el principio de irreversibilidad, que establece que el nivel de protección de los derechos previamente alcanzado no puede ser reducido. Este criterio se encuentra reconocido en el artículo 4 del PIDESC y resulta aplicable a todos los derechos humanos que dicho tratado abarca. (p. 9).

Cabe precisar que esta sentencia fue emitida en un contexto en el que ya existía un criterio uniforme por parte de la Corte Suprema de Justicia de la República, el cual establecía que los obreros municipales se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada, regulado por el D. Leg N° 728. Dicho criterio jurisprudencial se había venido reiterando en diversas ejecutorias supremas, en las que se sostuvo que los obreros municipales, al no formar parte de la carrera administrativa, mantienen una relación laboral bajo el régimen laboral privado con las municipalidades.

De esta manera, con fecha 10 de noviembre de 2022, mediante el Pleno Casatorio desarrollado en el marco del Expediente N° 32846-2022-Huánuco, la Corte consolidó su posición jurisprudencial respecto al régimen laboral aplicable a los obreros municipales. A través de esta decisión, la Corte estableció un precedente vinculante, en el que precisó que los obreros municipales se encuentran comprendidos dentro del régimen laboral de la actividad privada, regulado por el D. Leg N° 728, razón por la cual no resulta válido que sean

contratados bajo el régimen CAS, regulado por el D. Leg N° 1057. Esta decisión reafirmó la interpretación uniforme que la Corte ya venía sosteniendo y evidenció la problemática del régimen laboral aplicable a los obreros municipales.

Resulta lamentable advertir la disparidad de criterios entre el TC y la Corte Suprema respecto a la aplicación del régimen laboral correspondiente a los obreros municipales. Mientras la Corte ha sostenido tradicionalmente una posición más garantista y favorable a los derechos del trabajador, el TC ha adoptado una postura más restrictiva, priorizando una lectura formal del marco normativo. Esta situación genera preocupación, pues el Tribunal —al ser el máximo intérprete de la Constitución— ostenta un peso decisivo en la determinación del sentido y alcance de la normativa vigente, y su posición termina prevaleciendo incluso cuando ello supone un retroceso frente a los avances jurisprudenciales de la Corte Suprema. En tal sentido, esta divergencia evidencia un debilitamiento del principio de progresividad de los derechos laborales, al consolidar una interpretación que, en lugar de ampliar la protección de los trabajadores, tiende a limitarla.

Finalmente, es pertinente mencionar que, a partir de este precedente, el Tribunal Constitucional no ha emitido hasta la fecha una nueva sentencia en la que vuelva a fijar una posición distinta respecto al régimen laboral aplicable a los obreros municipales. Mientras que, por su parte, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) ha variado su interpretación inicial sobre la aplicación del D. Leg N° 1057, y en sus pronunciamientos más recientes ha establecido de manera clara que el régimen laboral que indefectiblemente corresponde a los obreros municipales es el de la actividad privada, reafirmando así la coherencia del marco normativo y jurisprudencial vigente en torno a la materia.

III.3. Exclusión de la carrera administrativa y aplicación del régimen de la LPCL

Los obreros municipales, a diferencia de los funcionarios y empleados públicos, no forman parte de la carrera administrativa. Debido a que, el D. Leg N° 276 establece la regulación de la carrera administrativa en el Estado, la cual resulta aplicable a los servidores públicos, salvo a los excluidos expresamente en su artículo 2, como los contratados, los funcionarios de confianza o políticos

y los trabajadores de las empresas estatales. Aunque el término *servidores públicos* podría hacer parecer que los obreros también están comprendidos, la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final del mismo cuerpo normativo aclara que el personal obrero se rige por las normas específicas que le son pertinentes.

En ese sentido, teniendo en cuenta que, el D. Leg N° 276 regula tanto la carrera administrativa como el régimen laboral público, los obreros no se encuentran sujetos a las disposiciones de la carrera administrativa ni a las normas del régimen laboral público, recibiendo un trato similar al de los trabajadores de las empresas del Estado, quienes se rigen por el régimen laboral de la actividad privada.

Lo mencionado, ha llevado al legislador a determinar que la relación laboral del obrero con las municipalidades se rija por las disposiciones del régimen laboral de la actividad privada, al encontrarse imposibilitados de ascender dentro de dicha carrera. Esta exclusión se encuentra implícita en la LOM, la cual distingue de manera expresa entre funcionarios, empleados y obreros, asignando a estos últimos el régimen laboral del sector privado. Dicha diferenciación responde a la naturaleza de las funciones que desempeñan los obreros, predominantemente operativas, manuales y de mantenimiento, las cuales requieren un tratamiento normativo distinto al que se aplica a los servidores de carrera administrativa.

La exclusión de los obreros municipales de la carrera administrativa tiene importantes implicancias, al no estar comprendidos en el régimen público, no acceden a ciertos beneficios característicos de la carrera administrativa, como la estabilidad absoluta, los ascensos por mérito o la regulación especial de licencias y vacaciones. En cambio, su vínculo laboral se encuentra regulado por el D. Leg N° 728, lo que garantiza ciertos derechos propios del régimen privado, tales como seguridad social, CTS e indemnización por despido, asegurando así una protección integral frente a eventuales abusos o arbitrariedades.

En conclusión, puede sostenerse que la intención del legislador al establecer la aplicación del régimen laboral de la actividad privada a los obreros municipales fue, en gran medida, garantizarles beneficios que de otro modo no podrían

obtener dentro de los regímenes públicos, dado que su exclusión de la carrera administrativa les impedía acceder a las prestaciones, ascensos y estabilidad propios de este sistema. De esta manera, la normativa busca compensar la limitación estructural de su vinculación con la administración pública, asegurando que los obreros municipales cuenten con derechos laborales plenamente reconocidos, protección frente a despidos arbitrarios y acceso a prestaciones sociales equivalentes a las de los trabajadores del sector privado, estableciendo así un equilibrio entre la naturaleza de sus funciones y la tutela de sus derechos.

IV. SECCIÓN III: ¿Resulta aplicable el régimen especial de la construcción civil a los obreros municipales?

En esta sección se analizará la posibilidad de aplicar el régimen especial de la construcción civil, regulado principalmente por el Decreto Legislativo N° 727, a los obreros municipales que ejecutan labores de construcción, mantenimiento o reparación de obras públicas. Para ello, se examinarán las características del régimen especial, su compatibilidad con el régimen general de la actividad privada y, finalmente, se desarrollará una postura argumentada que respalde su aplicabilidad en el ámbito municipal.

IV.1. Régimen especial de la construcción civil (D. Leg N° 727)

El régimen especial de la construcción civil, regulado principalmente por el D. Leg N° 727, tiene como finalidad reconocer la particularidad de las labores desarrolladas en el sector construcción, caracterizadas por su naturaleza eventual, temporal y por obra determinada. Dicho régimen establece condiciones laborales específicas para los trabajadores que ejecutan obras de edificación, mantenimiento o reparación de infraestructura, sean estas de carácter público o privado.

Su ámbito de aplicación comprende a todos los trabajadores que desarrollen actividades propias del rubro, sin que la norma haya restringido su aplicación únicamente al sector privado, razón por la cual las entidades públicas que ejecuten directamente obras de construcción también podrían encontrarse comprendidas dentro de este marco normativo.

Para efectos de su aplicación, es importante prestar especial atención al artículo 12º del citado cuerpo normativo, el cual señala que dicho régimen comprende a las empresas dedicadas a actividades incluidas en la Gran División 5 de la CIIU.

En términos generales, podemos decir que, este régimen busca adecuar las condiciones laborales a la realidad del trabajo constructivo. Si bien el texto del artículo 12º no menciona expresamente al Estado como titular de la actividad de construcción —lo que podría interpretarse, en una lectura literal, como una exclusión de las entidades públicas del ámbito de aplicación—, esta situación se encuentra superada por disposiciones complementarias y por la interpretación sistemática del ordenamiento laboral, que reconocen la posibilidad de que el Estado, en su calidad de empleador, ejecute directamente obras de construcción y, por tanto, quede comprendido dentro del marco de dicho régimen.

IV.1.1. Delimitación

Así las cosas, tenemos que, el artículo 12º del D. Leg N° 727 resulta fundamental para determinar el ámbito de aplicación del régimen especial de la construcción civil, pues establece los criterios que permiten identificar a las empresas y personas comprendidas en dicho marco normativo. En principio, la norma señala que se encuentran incluidas aquellas empresas que desarrollan actividades comprendidas en la Gran División 5 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), es decir, aquellas relacionadas con la construcción de edificaciones, infraestructura pública o privada, y otras obras similares. Ello evidencia que el régimen no está restringido únicamente al sector privado, sino que abarca toda actividad constructiva que responda a las características definidas por dicha clasificación.

En virtud de lo expuesto, Bendezú (1983) señala que este tipo de actividad comprende labores tales como la preparación del terreno—incluyendo la demolición de edificaciones—, la construcción de edificios completos, partes de edificaciones y obras de ingeniería civil (carreteras, túneles o puentes). Asimismo, abarca el acondicionamiento y la terminación de edificaciones, así como el alquiler de equipos de construcción y demolición provistos de operarios.

Por otro lado, el artículo fija un límite económico para su aplicación: solo se incluyen las obras cuyo costo individual supere las cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Este parámetro económico cumple una función delimitadora, al circunscribir el régimen a obras que superen este monto, típicamente desarrolladas por empresas grandes, municipalidades u organismos. En ese sentido, resulta razonable considerar que las municipalidades, al realizar trabajos de reparación de vías, construcción de parques o acondicionamiento de espacios públicos —cuyos costos suelen encontrarse dentro del límite señalado—, pueden quedar comprendidas en los alcances de este régimen.

De igual manera, el artículo 12º precisa que, en caso de que una empresa ejecute varias obras simultáneamente, la evaluación del costo debe realizarse de manera individual por cada una de ellas. Esta disposición refuerza la idea de que el criterio determinante es el costo específico de la obra, y no la magnitud global de la entidad ejecutora. Finalmente, el mismo artículo extiende la aplicación del régimen a las personas naturales que construyan directamente sus propias viviendas, e indica que para establecer el costo total de una obra deben considerarse todos los gastos involucrados, incluyendo materiales y remuneraciones.

En conjunto, esta disposición revela un enfoque material y no formal de la actividad constructiva: lo que define la aplicación del régimen especial no es la naturaleza jurídica del empleador (público o privado), sino el tipo de actividad ejecutada y sus características económicas. Desde esta perspectiva, los obreros municipales que participan en la construcción o mantenimiento de obras públicas locales podrían legítimamente ser considerados dentro del ámbito de este régimen, pues su labor comparte las mismas condiciones técnicas y económicas que las obras desarrolladas por empresas privadas del sector construcción.

Adicionalmente, puede señalarse que la omisión de una referencia expresa al Estado como posible titular de la actividad de construcción se encuentra superada por lo dispuesto en el Decreto Supremo N.º 07-77-TR, cuyo artículo 1º precisa que los trabajadores especializados que participan en obras ejecutadas directamente por el Estado tienen derecho a recibir beneficios propios del

régimen de construcción civil, entre ellos la compensación por tiempo de servicios y las vacaciones.

En consecuencia, puede afirmarse que, siempre que se cumplan los presupuestos establecidos en el artículo 12º del Decreto Legislativo N° 727, esto es: (i) que el valor de la obra exceda las 50 UIT's —equivalentes actualmente a S/267,500.00— y (ii) que exista administración directa, es decir, que la entidad ejecute la actividad de construcción a través de sus propios trabajadores, podrá considerarse que resulta aplicable el régimen especial de la construcción civil a dichos trabajadores, aun cuando se trate de personal obrero al servicio del Estado.

IV.1.2. Características principales

Habiendo introducido previamente los aspectos generales del régimen especial de la construcción civil, resulta necesario abordar ahora la clasificación del personal que integra esta actividad. Este régimen distingue entre operarios, oficiales y peones, categorías que responden a diferentes niveles de competencia técnica, grados de responsabilidad y exigencias de especialización. Desarrollar estas diferencias permite comprender mejor la estructura interna del sector y la forma en que se organizan las labores dentro de una obra de construcción.

En primer lugar, Avilés et al. (2020) señalan que, se entiende por **operario** a todo trabajador que cuente con calificación técnica y que posea una especialidad en alguna de las siguientes áreas: albañilería, carpintería, electricidad, instalaciones sanitarias, armaduría de acero o pintura. Esta categoría constituye el nivel más alto dentro de la estructura ocupacional de la construcción civil, pues agrupa a quienes desempeñan labores que requieren ciertos conocimientos específicos, así como dominio de técnicas propias de su oficio y un grado significativo de experiencia práctica.

Por otro lado, Asesor Empresarial (2011) establece que, los **oficiales** son aquellos trabajadores que, si bien realizan tareas similares a las de los operarios, lo hacen en condición de apoyo, actuando como ayudantes o auxiliares en la ejecución de diversas actividades propias de la obra. Dentro de esta categoría

también se incluye a los guardianes, quienes cumplen funciones de resguardo y vigilancia en el centro de trabajo. A diferencia de los operarios, los oficiales aún no cuentan con la calificación técnica necesaria para ejecutar de manera autónoma las labores especializadas de un oficio, motivo por el cual no pueden asumir trabajos que requieran un nivel avanzado de pericia (p. 5).

De igual manera, Sánchez Pacheco (2018) sostiene que los **peones** son aquellos trabajadores que no poseen una especialización formalmente reconocida, aunque sí cuentan con la experiencia práctica propia de las labores de construcción civil (p. 6). Esta categoría agrupa a quienes ejecutan tareas básicas o de apoyo general dentro de la obra, aportando fuerza de trabajo y conocimientos empíricos adquiridos en el desempeño cotidiano de la actividad.

A partir de lo expuesto, resulta pertinente abordar ahora los beneficios y remuneraciones que reciben los trabajadores sujetos a este régimen especial. Para una mejor comprensión, dichos conceptos se presentan a continuación en la siguiente tabla:

Remuneraciones y otros	Beneficios
<ul style="list-style-type: none"> - Remuneración básica (jornal) - Remuneración por los días de descanso: dominical y feriados - Horas Extras - Compensación por Tiempo de Servicios - Compensación vacacional 	<p data-bbox="863 1227 1043 1256">Bonificaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bonificación Única de Construcción Civil (BUC) - Bonificación por movilidad acumulada - Bonificación por altura y/o latitud - Bonificación por trabajo nocturno - Bonificación por contacto directo con agua - Bonificación por especialización <p data-bbox="863 1675 1027 1704">Asignaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Escolar - Sepelio

Fuente: Régimen de Construcción Civil (2011) *Asesor Empresarial*.

Queda evidenciado entonces que, los obreros sujetos al régimen especial de la construcción civil perciben una amplia gama de beneficios, por lo que su

protección laboral es significativamente superior a la prevista en el régimen general de la actividad privada. Entre estos beneficios destacan la remuneración básica o jornal, el pago por días de descanso —incluidos domingos y feriados—, y diversas bonificaciones como la Bonificación Única de Construcción Civil (BUC). A ello se suman las gratificaciones por Fiestas Patrias y Navidad, el pago de horas extras, la CTS y la compensación vacacional. Este conjunto de beneficios responde a la naturaleza exigente, riesgosa e itinerante de la actividad constructiva, lo que justifica un tratamiento remunerativo y protector más robusto que en otros regímenes laborales.

Asimismo, es ampliamente reconocido que gran parte de los beneficios que hoy integran el régimen especial de la construcción civil han sido conquistados a través del ejercicio sostenido de los derechos sindicales del sector. La negociación colectiva por rama de actividad, en la que participan organizaciones como la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO) y la Federación de Trabajadores en Construcción Civil, ha desempeñado un papel fundamental en la ampliación y consolidación de estas condiciones laborales. Gracias a estos procesos negociadores, se han definido incrementos remunerativos, bonificaciones específicas y diversas asignaciones que buscan responder a las particularidades y riesgos de la actividad, reforzando así la protección económica y social de los trabajadores del sector.

Por lo tanto, podemos señalar que dentro del régimen especial de la construcción civil se establecen categorías de personal —operarios, oficiales y peones— que reflejan distintos niveles de especialización, responsabilidad y experiencia. Asimismo, se garantiza un conjunto integral de beneficios y remuneraciones, superiores a los del régimen general de la actividad privada, diseñados para atender la exigencia, riesgo y carácter itinerante del trabajo en construcción. La consolidación de estas condiciones laborales han sido posible gracias al ejercicio de los derechos sindicales y a la negociación colectiva por rama de actividad, lo que evidencia la importancia de la organización colectiva en la protección de los derechos de los trabajadores y en la mejora continua de su bienestar económico y social.

IV.2. Análisis crítico de la compatibilidad entre el régimen general y el régimen especial de construcción civil

A partir de lo desarrollado, resulta pertinente plantear la siguiente cuestión: si en una municipalidad se verifican el cumplimiento de los dos presupuestos previstos—esto es, (i) que el valor de la obra ejecutada supere las 50 UIT's y (ii) que dicha obra se realice bajo la modalidad de administración directa, es decir, utilizando a los propios trabajadores de la entidad—, ¿cabría considerar que los obreros municipales que intervienen en estas labores deben ser incluidos dentro del régimen especial de la construcción civil?

Partiendo de una interpretación sistemática del régimen especial, así como de la propia naturaleza del trabajo desempeñado por los operarios, oficiales y peones municipales que ejecutan obras públicas, la interrogante apunta a determinar si la sola condición de ser trabajadores al servicio del Estado excluye automáticamente la aplicación del régimen, o si, por el contrario, debe primar la esencia material de la actividad realizada. En esa línea, si los obreros municipales desarrollan funciones típicas del sector construcción y se cumplen los requisitos de costo y modalidad de ejecución previstos por la norma, surge la posibilidad jurídica —y la necesidad de analizarla— de reconocerles los derechos y beneficios establecidos para los trabajadores de la construcción civil, sin que la titularidad pública del empleador constituya un obstáculo para ello.

Como ya se ha señalado, la aparente omisión del Estado como titular de la actividad de construcción en el D. Leg N° 727 no constituye un impedimento real para su inclusión dentro del ámbito del régimen especial. Ello porque dicha exclusión queda superada por lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 07-77-TR, cuyo artículo 1° reconoce expresamente que los trabajadores especializados que participan en obras ejecutadas directamente por el Estado tienen derecho a percibir ciertos beneficios propios de la construcción civil, incluyendo la compensación por tiempo de servicios y las vacaciones. En consecuencia, no cabría sostener que la naturaleza pública del empleador impide la aplicación del régimen especial, pues la normativa complementaria ya ha previsto que el Estado, al actuar como ejecutor directo de obras, se encuentra igualmente comprendido en las reglas de la actividad constructiva.

Esta es precisamente la postura asumida por la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral en la Resolución N° 157-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala. En dicho pronunciamiento, al abordar un caso vinculado a las funciones de inspección que competen a la entidad, la Sala sostuvo que no existe incertidumbre respecto a la aplicabilidad del régimen de la construcción civil a los organismos del Estado —incluidas las municipalidades— siempre que se verifiquen los dos presupuestos señalados: que el valor de la obra supere las 50 UIT y que la ejecución se realice bajo la modalidad de administración directa. Este criterio evidencia que, para el Tribunal, la determinación del régimen aplicable no depende de la naturaleza del empleador, sino de la actividad material que realizan los trabajadores. En consecuencia, considera plenamente razonable la aplicación del régimen especial cuando los obreros municipales desempeñan funciones propias del sector construcción, reforzando así una interpretación que privilegia la realidad laboral.

Asimismo, este criterio ha sido expresamente ratificado por la Corte Suprema de Justicia a través del VI Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional, en el cual se precisó que cuando una entidad pública ejecuta obras de construcción civil bajo la modalidad de administración directa, los trabajadores obreros contratados para la ejecución de dichas obras quedan comprendidos en el régimen laboral especial de la construcción civil. El Pleno enfatizó, además, que esta regla resulta aplicable únicamente cuando se trata de proyectos de obra de carácter eventual, es decir, aquellos que no forman parte de labores permanentes de mantenimiento o servicios continuos, sino que responden a una obra determinada, con inicio y fin preestablecidos. Incluso se aclaró que, en el caso de obras menores, corresponde la aplicación del régimen común de la actividad privada.

Este entendimiento guarda plena coherencia con la delimitación económica prevista en el propio D. Leg N° 727, que exige que el valor de la obra supere las 50 UIT's para la aplicación del régimen especial de la construcción civil. En esa medida, resulta razonable que las obras menores no queden comprendidas en este régimen, pues, por su menor envergadura y continuidad en el tiempo, no alcanzan los parámetros económicos ni la temporalidad que justifican la protección reforzada prevista para la actividad constructiva. Así, la exclusión de

estas obras no responde a una desprotección arbitraria, sino al hecho de que el régimen especial está diseñado para atender proyectos de mayor escala, elevada intensidad física y riesgo, circunstancias que no se presentan en labores rutinarias o de mantenimiento municipal.

No obstante, esta interpretación no ha sido plenamente acogida por la Administración, pues entidades como SERVIR han sostenido un criterio restrictivo respecto a la aplicación del régimen especial de la construcción civil a los obreros municipales. En efecto, en el Informe Técnico N° 001457-2024-SERVIR/GPGSC se afirma que, en estricto respeto de lo previsto en la LOM, el régimen aplicable al personal municipal debe ceñirse exclusivamente al D. Leg N° 276 para funcionarios y empleados, y al D. Leg N° 728 para los obreros, descartando la posibilidad de aplicar un régimen laboral distinto perteneciente a la actividad privada, como el de la construcción civil.

Asimismo, SERVIR sostiene que, conforme a lo previsto en el propio D. Leg N° 727, dicho régimen solo alcanza a personas naturales o jurídicas dedicadas a la actividad de la construcción, supuesto que —a su juicio— no comprende a las municipalidades por tratarse de entidades públicas con personería jurídica de derecho público destinadas a la gestión de intereses colectivos y no a la ejecución habitual de obras constructivas.

En esa lógica, al no ser consideradas “empresas de la construcción”, las municipalidades no estarían obligadas a aplicar el régimen especial a sus servidores. Sin embargo, esta postura omite que la determinación del régimen laboral no depende de la naturaleza jurídica del empleador, sino de la actividad efectivamente desarrollada y de los presupuestos materiales previstos por la normativa, lo que abre un debate necesario sobre la suficiencia y coherencia del criterio administrativo frente a la realidad laboral de los obreros municipales que realizan obras bajo administración directa.

La discusión sobre la aplicabilidad del régimen especial de la construcción civil a los obreros municipales no ha sido ajena a los espacios institucionales ni gremiales. De hecho, este tema ha sido abordado recientemente en la *Mesa de Trabajo entre la Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú (FTCCP), la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO) y el Ministerio de*

Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), constituida mediante Resolución Ministerial N° 146-2024-TR. En este espacio, CAPECO —como representante del sector empleador en la industria de la construcción— ha destacado la necesidad de precisar con mayor claridad los alcances del régimen especial, particularmente en lo referido a la ejecución de obras por entidades públicas, dada la frecuencia con la que municipalidades y organismos estatales realizan trabajos de infraestructura bajo modalidades directas.

Desde una perspectiva jurídico-laboral orientada a la protección efectiva de los trabajadores, resulta plenamente atendible la postura según la cual los obreros municipales deben quedar comprendidos en el régimen especial de la construcción civil cuando se cumplan los presupuestos previstos por el D. Leg N° 727, pues no existe una diferencia sustancial entre las labores desempeñadas por los obreros municipales y aquellas que desarrolla un trabajador de una empresa privada de construcción civil, pues ambos ejecutan actividades idénticas en términos de riesgo, esfuerzo físico, especialización y condiciones fácticas del trabajo.

Bajo esta premisa, negar la aplicación del régimen especial únicamente por la naturaleza pública del empleador desconoce principios esenciales del Derecho del Trabajo. Además, el régimen especial de la construcción civil incorpora beneficios superiores y una tutela más intensa, diseñados precisamente para resguardar a quienes se desempeñan en una actividad particularmente riesgosa, itinerante y físicamente exigente.

Por ello, extender su aplicación a los obreros municipales que realizan obras de construcción no solo es coherente con el marco normativo, sino que constituye una medida de justicia laboral que asegura condiciones equitativas entre trabajadores que enfrentan las mismas exigencias y riesgos, independientemente de que su empleador sea público o privado. En consecuencia, la realidad material del trabajo debe primar sobre cualquier diferenciación formal, pues es esta —y no la titularidad de la entidad— la que revela cuál es el régimen más adecuado para proteger de manera efectiva los derechos laborales involucrados.

V. CONCLUSIONES

En primer lugar, se advierte que los obreros municipales constituyen una categoría propia dentro de la estructura de los gobiernos locales, caracterizada por la naturaleza manual y operativa de sus funciones y por su histórica adscripción al régimen laboral de la actividad privada. Su presencia mayoritaria dentro del personal municipal —aproximadamente el 40% del total de trabajadores— evidencia que se trata de un colectivo imprescindible para la prestación de los servicios públicos locales y para el mantenimiento cotidiano de la ciudad, lo que justifica la necesidad de otorgarles una tutela jurídica reforzada.

Asimismo, el desarrollo normativo y jurisprudencial analizado confirma que los obreros municipales han permanecido, de manera constante, fuera de la carrera administrativa regulada por el D. Leg N° 276, recibiendo un tratamiento equiparable al de los trabajadores de las empresas del Estado y quedando sujetos al régimen de la LPCL. En esa medida, la opción del legislador de adscribirlos al régimen laboral de la actividad privada responde a la necesidad de compensar su exclusión de la carrera administrativa, garantizándoles, al menos, los derechos y beneficios reconocidos a los trabajadores del sector privado.

Pese a ello, la coexistencia de criterios contradictorios entre el Tribunal Constitucional, la Corte Suprema, SERVIR y otras entidades administrativas ha generado un escenario de inseguridad jurídica respecto al régimen aplicable tanto a los obreros municipales en general como, en particular, a aquellos que ejecutan labores de construcción. Mientras la Corte Suprema y la SUNAFIL han desarrollado posiciones más garantistas, orientadas a reconocer la aplicación del régimen de la construcción civil cuando se cumplen los presupuestos legales, el TC y determinados informes de SERVIR han sostenido interpretaciones restrictivas que terminan debilitando el principio de progresividad de los derechos laborales.

Del análisis del D. Leg N° 727, de sus normas complementarias y de los criterios fijados en el VI Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional, se concluye que el régimen especial de la construcción civil resulta aplicable

también a las entidades públicas que ejecutan obras bajo la modalidad de administración directa, siempre que se cumplan dos presupuestos: que el valor individual de la obra supere las 50 UIT's y que se trate de proyectos de construcción de carácter eventual. En estos casos, la naturaleza pública del empleador no constituye un impedimento válido para la aplicación del régimen especial, pues lo determinante es la actividad efectivamente desarrollada y no la forma jurídica de la entidad.

En esa línea, cuando los obreros municipales se desempeñan como operarios, oficiales o peones en obras de construcción, mantenimiento o reparación de infraestructura pública que cumplen con los requisitos establecidos por el D. Leg N° 727, resulta jurídicamente razonable —y constitucionalmente exigible— que sean incorporados al régimen especial de la construcción civil. Negarles dicha aplicación únicamente por tratarse de trabajadores al servicio de una municipalidad implica desconocer que realizan el mismo trabajo, bajo las mismas condiciones de riesgo, esfuerzo físico y especialización, que un obrero de una empresa privada de construcción, vulnerando así los principios de igualdad y de primacía de la realidad.

Finalmente, se sostiene que la aplicación del régimen especial de la construcción civil a los obreros municipales que reúnen los presupuestos legales no solo les otorga mejores beneficios económicos y condiciones de protección laboral, sino que constituye una herramienta concreta para revertir la situación de vulnerabilidad que el propio Tribunal Constitucional ha reconocido en este colectivo. En consecuencia, se hace necesario armonizar los criterios administrativos y jurisprudenciales en favor de una interpretación que privilegie la realidad material del trabajo y la progresividad de los derechos laborales, evitando retrocesos y asegurando que los obreros municipales —especialmente aquellos que participan en obras de construcción— accedan al nivel de tutela que corresponde a la naturaleza exigente y riesgosa de las funciones que desempeñan.

VI. BIBLIOGRAFÍA

1. Álvarez Centeno, N. D. (2024). *La uniformidad de criterios jurisprudenciales aplicados al reconocimiento de obreros municipales para su incorporación en el régimen laboral de la actividad privada* (Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Federico Villarreal). Repositorio Institucional de la UNFV.
https://repositorio.unfv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.13084/10450/TESIS_ALVAREZ_CENTENO_NICOLE_DENISSE.pdf?sequence=1&isAllowed=y
2. Asesor Empresarial (2011) *Régimen especial de la Construcción Civil*. 20.
https://mep.pe/intranetvirtual/Constitucion-y-Fomalizacion/tramites_tributarios/MEP_Contabilidad_TramitesTributario_RegimenDeConstruccionCivil.pdf
3. Avilés, C., Chuyacama, D., Ancajima, C., Larrea, F., &Valdivia, A. (2020). *Análisis de costos de partidas representativas de un proyecto de viviendas multifamiliares con tres turnos de trabajo*. (Tesis para obtener el grado académico de bachiller, Pontificia Universidad Católica del Perú). Repositorio Institucional de la PUCP.
<https://tesis.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/b8af6681-6325-4841-8289-f2e0302ae66d/content>
4. Barbagelata, H.-H. (2008). *Los principios de Derecho del Trabajo de segunda generación*. *IUSLabor*, (1).
<https://raco.cat/index.php/IUSLabor/article/view/119859>
5. Bendezú Manrique, M. (1983). *Derecho del trabajador en construcción civil*. Lima: Publicación SENCICO.
6. Casación No. 21134-2021-Lima (2024, 25 de enero). Corte Suprema de Justicia de la República.
<https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/09/Casacion-Laboral-21134-2021-Lima-LPDerecho.pdf>

7. Casación No. 32846-2022-Huánuco (2022, 10 de noviembre). Corte Suprema de la República.
8. Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2020*.
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1791/
9. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2018, 07 de noviembre). *MTPE reconoce labor de obreros municipales*.
<https://www.gob.pe/institucion/mtpe/noticias/22458-mtpe-reconoce-labor-de-obreros-municipales>
10. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE; Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú – FTCCP; Cámara Peruana de la Construcción – CAPECO. (2024). *Informe final: Mesa de Trabajo entre la FTCCP, CAPECO y el MTPE*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/9013129/7411773-informe-final-mesa-de-trabajo-entre-la-ftccp-capeco-y-el-mtpe.pdf?v=1763481971>
11. Perú. (1936). *Ley que fija el monto de la indemnización que deberán pagar las empresas comerciales, agrícolas, mineras, etc., a sus empleados en caso de retiro o despido* [Ley N.º 8439]. Diario Oficial *El Peruano*, 12 de septiembre de 1936.
12. Perú. (1942). *Ley que hace extensivo a los obreros que prestan servicios al Estado, Municipalidades y Beneficencia el derecho a indemnización en caso de retiro o despedida* [Ley N.º 9555]. Diario Oficial *El Peruano*, 1 de abril de 1942.
13. Perú. (1962). *Ley que eleva a treinta jornales por cada año de trabajo la compensación que por tiempo de servicios recibirán los obreros de sus principales* [Ley N.º 13842]. Diario Oficial *El Peruano*, 13 de enero de 1962.

14. Perú. (1978). *Compensación por tiempo de servicios será hasta de treinta mil soles por año* [Decreto Ley N.º 21396]. Diario Oficial *El Peruano*, 12 de julio de 1978.
15. Perú. (1991). *Ley de Compensación por Tiempo de Servicios* [Decreto Legislativo N.º 650]. Diario Oficial *El Peruano*, 6 de agosto de 1991.
16. Perú. (1978). *Declaran que los trabajadores obreros al servicio de los Concejos Municipales de la República son servidores del Estado sujetos al régimen laboral de la actividad privada* [Decreto Supremo N.º 010-78-IN]. Diario Oficial *El Peruano*, 12 de mayo de 1978.
17. Perú. (1984). *Ley Orgánica de Municipalidades* [Ley N.º 23853]. Diario Oficial *El Peruano*, 9 de junio de 1984.
18. Perú. (2001). *Ley que modifica el artículo 52.º de la Ley Orgánica de Municipalidades* [Ley N.º 27469]. Diario Oficial *El Peruano*, 1 de junio de 2001.
19. Perú. (2003). *Ley Orgánica de Municipalidades* [Ley N.º 27972]. Diario Oficial *El Peruano*, 27 de mayo de 2003.
20. Perú. (2018). *Ley que precisa el régimen laboral aplicable a los obreros de los gobiernos regionales y locales* [Ley N.º 30889]. Diario Oficial *El Peruano*, 22 de diciembre de 2018.
21. Perú. SERVIR. (2019). *Informe Técnico N.º 414-2019-SERVIR/GPGSC* [Informe técnico].
22. Sentencia recaída en el Expediente 03531-2015-PA (2020, 14 de julio). Tribunal Constitucional del Perú.
23. Sentencia recaída en el Expediente 03375-2019-PA (2021, 25 de febrero). Tribunal Constitucional del Perú.
24. Toyama Miyagusuku, J. (2010). Reflexiones sobre los sujetos de la relación laboral. *IUS ET VERITAS*, 20(40), 140–158.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12146>

25. Tribunal de Fiscalización Laboral, Primera Sala. (2021). *Resolución N° 157-2021-SUNAFIL/TFL- Primera Sala*. Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL.
26. VI Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional. (2017). *Conclusiones del VI Pleno Jurisdiccional Supremo – Laboral y Previsional* (Sep.–Oct. 2017). Corte Suprema de Justicia de la República.

<https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2018/05/LP-VI-Pleno-Jurisdiccional-Supremo-en-materia-laboral-y-previsional.pdf>

