



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

Miraflores, 16 de agosto de 2022

OFICIO N° 237-2022-JUS/DGDNCR

Señor
OSCAR LOZAN LUYO
Gerente Municipal
Municipalidad de Miraflores
Presente.-

CARTA EXTERNA 24141 - 2022

Solicitante: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
Asunto: OFICIO (ENTIDADES PUBLICAS)
F. Recepción: 17/08/2022 11:30 N. folios: 14
Registrado por: JOYCE GUERRERO
U. Destino: GERENCIA MUNICIPAL

Asunto : Opinión jurídica sobre la aplicación de la Ley N° 31254, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales, en el marco de la opinión legal emitida por el Ministerio de Ambiente en su calidad de ente rector de la gestión de residuos sólidos municipales.

Referencia : Oficio N° 066-2022-GM/M

Tengo el agrado de dirigirme a usted para expresarle mis saludos y, a la vez, en atención al documento de la referencia, a través del cual su despacho solicita opinión jurídica sobre la aplicación de la Ley N° 31254, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales, en el marco de la opinión legal emitida por el Ministerio de Ambiente en su calidad de ente rector de la gestión de residuos sólidos municipales.

Al respecto, remito a usted para su conocimiento y fines, la Opinión Jurídica N° 026-2022-JUS/DGDNCR, con el fin de dar atención a lo requerido.

Aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi más alta consideración y estima personal.

Atentamente,

CARLOS LUIS QUISPE ASTOQUILCA
Director General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
"Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

OPINIÓN JURÍDICA N° 026-2022-JUS/DGDNCR

A : **OSCAR LOZAN LUYO**
Gerente Municipal de la Municipalidad de Miraflores

DE : **CARLOS LUIS QUISPE ASTOQUILCA**
Director General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

ASUNTO : Opinión jurídica sobre la aplicación de la Ley N° 31254, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales, en el marco de la opinión legal emitida por el Ministerio de Ambiente en su calidad de ente rector de la gestión de residuos sólidos municipales

REFERENCIA: a) Oficio N° 066-2022-GM/MM
(Prov. 964-2022-DGDNCR)

FECHA : Miraflores, 16 de agosto de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con la finalidad de remitirle la presente Opinión Jurídica.

I. ANTECEDENTES

Mediante el oficio de la referencia, del 28 de junio de 2022, el Gerente Municipal de la Municipalidad de Miraflores solicita la Opinión jurídica a la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre los alcances de la Ley N° 31254, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales.

Objeto

En este caso, corresponde emitir Opinión Jurídica, en aplicación de lo dispuesto en el inciso 7.2.1 del Lineamiento N° 001-2021-JUS/VMJ, Lineamiento para la atención de solicitudes de Dictámenes Dirimientes, Opiniones Jurídicas e Informes Legales, la misma que debido a la amplitud y complejidad de los temas se acoge a lo señalado en el numeral 7.2.6. del mencionado lineamiento.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
"Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Base Legal

1. Constitución Política del Perú, publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de diciembre de 1993 (en adelante, la Constitución)
2. Ley N° 31254, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 7 de julio de 2021(en adelante, Ley N° 31254)
3. Ley N° 29245, Ley que regula los servicios de tercerización, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de junio de 2008 (en adelante Ley N°29245)
4. Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 27 de mayo de 2003(en adelante, Ley N° 27972)
5. Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 23 de diciembre de 2016 (en adelante Decreto Legislativo 1278)
6. Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de diciembre de 2011 (en adelante LOF MINJUSDH)
7. Decreto Supremo N° 013-2017-JUS, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de junio de 2017 (en adelante, ROF del MINJUSDH)
8. Resolución Viceministerial N° 003-2021-JUS-VMJ, Lineamiento para la atención de solicitudes de Dictámenes Dirimentes, Opiniones Jurídicas e Informes Legales, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de junio de 2021, (en adelante, Lineamiento).

II. ANÁLISIS

SOBRE LA COMPETENCIA DE LA DGDNCR DEL MINJUSDH

1. El literal a) del artículo 6 de la LOF del MINJUSDH, establece que es función rectora del MINJUSDH velar porque la labor del Poder Ejecutivo se enmarque dentro del respeto de la Constitución y la legalidad, brindando la orientación y asesoría jurídica.
2. En ese sentido, el artículo 53 del ROF del MINJUSDH, establece que le compete a la DGDNCR, entre otros aspectos, brindar asesoría jurídica a las entidades del

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

Sector Público. Así, el artículo 54 del citado Reglamento establece que tiene entre sus funciones:

Artículo 54.-Funciones

Son funciones de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria las siguientes:

(...)

b) Promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional, **siempre que no corresponda a materias propias de otros sistemas administrativos o funcionales.**

c) **Brindar asesoría jurídica a las entidades de la Administración Pública,** en los asuntos que le consulten **y en el marco de su competencia.**

(...)

e) Emitir opiniones jurídicas sobre **los alcances de una o más normas jurídicas de efectos generales o sobre la naturaleza jurídica de la institución comprendida en una norma jurídica de efectos generales,** con relación a una situación o relación jurídica concreta o sin referencia a caso concreto alguno.” (Negritas agregadas).

3. Por otro lado, se precisa que el Lineamiento establece las disposiciones para la atención de solicitudes de dictámenes dirimientes, opiniones jurídicas e informes legales presentadas por las entidades de la Administración Pública ante la DGDNCR del MINJUSDH, promoviendo la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional y brindando asesoría jurídica en los asuntos que se le consulten en el marco de su competencia, siendo de aplicación las solicitudes presentadas por las Entidades de la Administración Pública comprendidas en los numerales 1 al 7 del artículo 1¹ del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

4. En atención al tenor de la consulta, cabe precisar que, de acuerdo a lo señalado en el numeral 7.2.1 del Lineamiento, en el presente caso corresponde emitir una Opinión Jurídica, la cual recoge los alcances de una o más normas jurídicas de efectos generales o sobre la naturaleza jurídica de la institución comprendida en

¹ **“Artículo I. Ámbito de aplicación de la ley**

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública.

Para los fines de la presente Ley, se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos;

2. El Poder Legislativo;

3. El Poder Judicial;

4. Los Gobiernos Regionales;

5. Los Gobiernos Locales;

6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.

7. Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; (...).”

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
"Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

una norma jurídica de efectos generales, con relación a una situación o relación jurídica concreta o sin referencia a caso concreto alguno.

5. Asimismo, de acuerdo al numeral 6.9 del Lineamiento, **las opiniones jurídicas tendrán carácter orientativo sin efecto vinculante**. En ese sentido, la entidad que solicita dichas opiniones los puede tener en cuenta al momento de tomar una decisión, ajustando su actuación conforme a sus normas de organización funcional.
6. En tal sentido, no es objeto de la presente opinión jurídica absolver consultas sobre supuestos específicos, ni extender su referencia ni interpretación a actuaciones administrativas concretas al interior de la entidad solicitante, sino pronunciarse en términos genéricos, respecto a *los alcances normativos de la solicitud*; de acuerdo a ello, en el presente caso se plantearán algunas consideraciones sobre el marco jurídico relacionado a la consulta.

ANÁLISIS DE LA CONSULTA

Consulta realizada

7. La Municipalidad de Miraflores solicita absolver la consulta legal respecto a la aplicación y alcances del artículo 4 de la Ley N° 31254, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales, bajo el siguiente detalle:
 - i. “Respecto de la Ley N° 31254, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales ¿se aplica obligatoriamente a todos los gobiernos locales, incluso aquellos que cuentan con un contrato de servicio de limpieza pública y gestión integral de residuos sólidos tercerizados íntegramente, ello de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Gestión Integral de Residuos Sólidos y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM?
 - ii. ¿Los gobiernos locales, en aplicación de la modalidad de contratación indirecta para la gestión y prestación de los servicios vinculados al manejo de residuos sólidos municipales contemplada en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, ley especial de la materia, pueden contratar Empresas Operadoras de Residuos Sólidos (EO-RS) debidamente registradas ante el MINAM y autorizadas para ello a fin que estas con cargo a sus propios recursos y sobre la base de la contratación respectiva en el marco del ordenamiento jurídico vigente,

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
"Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

brinden la totalidad de los servicios vinculados al manejo de residuos sólidos municipales, bajo su cuenta y riesgo, sin que ello se contraponga a los alcances de la Ley N° 31254?

8. La solicitud de opinión jurídica recae en lo sustancial en si la Ley N° 31254, Ley que prohíbe la tercerización o toda forma laboral de intermediación laboral en los servicios de limpieza y afines que prestan los obreros municipales alcanza a los gobiernos locales que cuentan con un contrato de servicio de limpieza pública y gestión de residuos sólidos tercerizados íntegramente.
9. Asimismo, cabe indicar que el informe que acompaña la solicitud da cuenta que mediante opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ) del Ministerio de Ambiente (MINAM), mediante Informe N° 0084-2022-MINAM/SG/OGAJ, el cual concluye, entre otros, que “los alcances de la Ley N° 31254 recaen solo cuando la municipalidad ejecuta la prestación de los servicios vinculados al manejo de residuos sólidos municipales bajo **la modalidad directa**, ello de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Gestión Integral de Residuos Sólidos y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM que ha previsto normativamente dos (2) modalidades para la prestación de los servicios vinculados al manejo de residuos sólidos municipales (que incluye barrido y limpieza de espacios públicos y la recolección de residuos) a saber, modalidad directa y modalidad indirecta.

Sobre la Ley N° 31254 y sus implicancias en la tercerización e intermediación laboral

10. La Ley N° 31254, en sus artículos 1, 2 y 4, regula la prohibición de la tercerización y la intermediación laboral de los trabajadores de limpieza pública en los siguientes términos:

Artículo 1. Prohibición de tercerización laboral

Prohíbese a los gobiernos locales **la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines** que prestan los obreros municipales.

Artículo 2. Servicios de limpieza pública y afines

Los servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines que realizan los obreros municipales, se prestan bajo el régimen laboral de la actividad privada, de acuerdo a lo que establece la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. **Los obreros municipales tienen como único empleador a los gobiernos locales.**
(...)

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
"Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Artículo 4. Adecuación

Los gobiernos locales **que hayan contratado servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines**, mediante tercerización u otras formas de intermediación laboral, retoman dichas contrataciones de manera directa al término del contrato vigente.

(Negritas agregadas)

11. La norma citada no ha sido reglamentada y tampoco contiene un mandato de reglamentación a través del cual se pueda precisar el alcance de la misma. Por ello, resulta importante revisar otras normas y elementos jurídicos para poder dilucidar el contenido de dicho mandato. Así, el Acta de debate de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República que contiene los fundamentos de la norma aprobada advierte que la intención del legislador se ha basado en que:

“Las municipalidades en menoscabo de los derechos laborales exponen a sus trabajadores a condiciones laborales no fiscalizadas. De otro lado las concesiones de servicio se han convertido sin ninguna justificación jurídica en contratos administrativos trasferidos a las empresas privadas de derecho propio, para que la prestación de limpieza y recojo de los residuos sólidos conserven el ornato supervisado por la Sunafil. Los trabajadores de limpieza pública que laboran en la empresa administradora, no solo tienen sueldos aminorados, sino que también transcurren bajo en contrato de trabajo precario de Servis que vulnera sus derechos laborales y por la naturaleza de su trabajo, el medio en el que se desenvuelven es de riesgo y son expuestos a enfermedades relacionadas con la contaminación de agentes químicos, biológicos, físicos, etc. Debido a que las normas básicas de seguridad y salud en el trabajo se incumple permanentemente en el Estado eliminando todo proyecto de progresión a futuro en el trabajo. Por lo que es necesario que a través de una ley se garantice el debido respecto a los derechos laborales de los trabajadores de limpieza pública”²(sic)

12. De esta forma, se observa que la ley está justificada en la “necesidad de garantizar el debido respeto a los derechos laborales de los trabajadores de limpieza pública”.

Sobre la aplicación de la Ley N° 31254 en la tercerización integral del servicio de limpieza pública de los gobiernos locales

13. Ahora bien, respecto a la primera consulta solicitada, se tiene que lo establecido en la Ley N° 31254 es una prohibición concreta a la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública, recojo de residuos

² Comisión de Trabajo y Población del Congreso de la República, Acta 20, vigésima sesión ordinaria, Lima, martes 24 de diciembre de 2020, p.5- 6. Disponible: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/03actacomxfec/15BF19FF20E3FC950525869F006372F5/\\$FILE/20ma.Ord_24.11.20.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/03actacomxfec/15BF19FF20E3FC950525869F006372F5/$FILE/20ma.Ord_24.11.20.pdf)

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
"Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines que prestan los obreros municipales.

14. Como mencionamos, el artículo 1 de la Ley N° 31254, prohíbe a los gobiernos locales la tercerización y toda forma de intermediación laboral de obreros municipales que realizan los servicios de limpieza pública y afines. En ese sentido, esta prohibición alcanza a las modalidades de gestión indirecta en lo concerniente a la contratación de personal que realice labores manuales en actividades de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local, que debe ser interpretado en sentido de que comprende la recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos de los predios de la jurisdicción, escombros y desmonte de obras menores, incluyendo el servicio de barrido y limpieza de vías, plazas y demás áreas públicas.
15. Para una interpretación adecuada de la Ley N° 31254 resulta pertinente remitirnos al Decreto Legislativo N° 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, la cual desarrolla el concepto de limpieza pública. En tanto la Ley N° 31254, contiene una regulación abierta de los supuestos contenidos en sus normas a las cuales se les debe de aplicar la prohibición de contratar bajo tercerización o intermediación laboral, dicha Ley debe ser interpretada aplicando una regla de enlace³ en función al contenido de las normas. En ese caso, el enlace se da entre normas con igual jerarquía que están relacionadas en cuanto a su contenido.⁴ La Ley N° 31254, regula una prohibición específica relacionada con el servicio de limpieza pública y el Decreto Legislativo N° 1278 regula lo concerniente a la gestión integral de residuos sólidos lo cual incluye el servicio de limpieza pública.

³ STC 0047-20054-AI/TC. F.J. 67." /...(...)

a) Aplicación de las reglas de enlace.

El orden jurídico se asienta en una **pluralidad de normas acopladas y empalmadas entre sí, que permiten regular creativamente, por inducción o deducción, cualquier situación, hecho o acontecimiento de relevancia jurídica.**"

⁴ STC 0047-20054-AI/TC. F.J. 68." /...(...)

- Enlace por el contenido de las normas.

Las normas deben coincidir en virtud de la regla de implicación (respeto de las categorías y grados de la jerarquía normativa). Este tipo de enlace se conoce como fundamentación sustancial.

La implicación es una regla lógico-jurídica que consiste en la conexión existente entre una pluralidad de preceptos por el hecho de formar parte de un mismo orden y, adicionalmente, por su ubicación en la pirámide jurídica, de conformidad con la jerarquía asignada por el propio sistema.

De esta regla se pueden deducir los tres aspectos siguientes:

(..)

b) Las normas generales con igual jerarquía se implican, en cuanto a su contenido, por el criterio de la relación o conexión de lo particular a lo general. Tal el caso de las normas relativas a un tipo de contrato y las referentes a la contratación in genere.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
 “Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

16. Es por ello que, para aclarar los supuestos establecidos en la Ley N° 31254, se debe recurrir al Decreto Legislativo N° 1278, que desarrolla el concepto de limpieza pública, como un servicio esencial estableciendo que:

Artículo 3.- Del servicio de limpieza pública

*El Estado garantiza la prestación continua, regular, permanente y obligatoria del **servicio de limpieza pública que comprende el servicio de recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos** de los predios de la jurisdicción, escombros y desmonte de obras menores y el servicio de barrido y limpieza de vías, plazas y demás áreas públicas.”*
 (Negritas agregadas)

17. De esta manera, se puede concluir que el servicio de limpieza pública comprende el servicio de recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos de los predios de la jurisdicción, escombros y desmonte de obras menores y el servicio de barrido y limpieza de vías, plazas y demás áreas públicas. Asimismo, según el anexo de dicha norma se consideran residuos del ámbito de la gestión municipal aquellos residuos domiciliarios y los provenientes del barrido y limpieza de espacios públicos, incluyendo las playas, actividades comerciales y otras actividades urbanas no domiciliarias cuyos residuos se pueden asimilar a los servicios de limpieza pública, en todo el ámbito de su jurisdicción.
18. Por lo tanto, el mandato establecido en el artículo 4 de la Ley N° 31254, dirigido a los gobiernos locales de retomar las contrataciones de manera directa, también incluye a los obreros municipales que realizan servicios de transporte y disposición final de residuos sólidos.
19. Entonces, la ley materia de consulta se aplica obligatoriamente a todos los gobiernos locales, comprendiendo aquellos que cuentan con un contrato de servicio de limpieza pública y gestión integral de residuos sólidos tercerizados íntegramente.

Sobre la consulta de la contratación de Empresas Operadoras de Residuos Sólidos para la prestación del servicio de limpieza y la Ley N° 31254

20. Sobre la segunda consulta del solicitante, conviene poner de manifiesto que la Ley N° 31254 que **prohíbe** a los gobiernos locales **la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública**, tiene relación con otras normas del ordenamiento jurídico que requiere ser objeto de comparación para su adecuado análisis, bajo el siguiente detalle:

Ley N° 31254	Decreto Legislativo N° 1278
Publicado el 7 de julio de 2021	Publicado el 23 de diciembre de 2016
Artículo 1. Prohibición de tercerización laboral	“Artículo 53.- Manejo integral de los residuos sólidos municipales

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
"Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

<p>Prohíbese a los gobiernos locales la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines que prestan los obreros municipales.</p> <p>Artículo 2. Servicios de limpieza pública y afines</p> <p>Los servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines que realizan los obreros municipales, se prestan bajo el régimen laboral de la actividad privada, de acuerdo a lo que establece la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Los obreros municipales tienen como único empleador a los gobiernos locales</p> <p>(...)</p>	<p>La gestión de los residuos sólidos de responsabilidad municipal en el país debe ser coordinada y concertada, especialmente en las zonas donde se presente conurbación, en armonía con las acciones de las autoridades nacionales, sectoriales y las políticas de desarrollo nacional y regional.</p> <p>Las municipalidades provinciales están obligadas a realizar las acciones que correspondan para la debida implementación de esta disposición, adoptando medidas de gestión mancomunada, convenios de cooperación interinstitucional, la suscripción de contratos de concesión y cualquier otra modalidad legalmente permitida para la prestación eficiente de los servicios de residuos sólidos, promoviendo la mejora continua de los servicios(...)"</p> <p>(...)</p> <p>“ Artículo 60.- Empresas Operadoras de Residuos Sólidos La Empresa Operadora de Residuos Sólidos es toda persona jurídica que presta los servicios de limpieza de vías y espacios públicos, recolección y transporte, acondicionamiento, valorización, transferencia, tratamiento o disposición final de residuos sólidos. Asimismo, puede realizar las actividades de comercialización.</p> <p>Sin perjuicio de las competencias municipales, la prestación de servicios de residuos, incluyendo la actividad de comercialización, puede ser realizada a través de las Empresas Operadoras de Residuos Sólidos, constituidas prioritariamente como empresas privadas o mixtas, de acuerdo a la actividad que realizan.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 63.- Contratos de prestación de los servicios de limpieza pública Los contratos de prestación de servicios de limpieza pública están sujetos a criterios técnico-sanitarios y ambientales, sea que se realicen bajo la modalidad de concesión o cualquier otra legalmente permitida, teniendo en cuenta las condiciones y requisitos que establezcan las normas reglamentarias del presente Decreto Legislativo.</p> <p>Los contratos de prestación de servicios de limpieza pública deberán contener las cláusulas establecidas en la normativa de contrataciones del Estado.</p> <p>(...)</p>
--	---

21. Cabe precisar que el artículo 32 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades⁵ regula las modalidades para la prestación de servicios

⁵ **“ARTÍCULO 32.- MODALIDADES PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS**
Los servicios públicos locales pueden ser de gestión directa y de gestión indirecta, siempre que sea permitido por ley y que se asegure el interés de los vecinos, la eficiencia y eficacia del servicio y el adecuado control municipal.
En toda medida destinada a la prestación de servicios deberá asegurarse el equilibrio presupuestario de la municipalidad.”

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
"Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

municipales que bien pueden ser bajo gestión directa o indirecta, siempre que sean permitidos por ley y se asegure el interés de los vecinos.

22. Dentro de esta perspectiva, el artículo 53 del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos ha establecido que la gestión de los residuos sólidos es responsabilidad de las Municipalidades y obliga que éstas realicen las medidas necesarias como la suscripción de contratos de concesión y cualquier otra modalidad legalmente permitida para la prestación eficiente de los servicios de residuos sólidos, como la dispuesta en el artículo 60 de texto citado que regula la posibilidad de que las empresas operadoras de residuos sólidos realice la prestación de los servicios de limpieza pública⁶.
23. Se advierte una suerte de antinomia indirecta⁷ entre la Ley N° 31254, que contiene una regulación a las cuales se les debe de aplicar la prohibición de contratar bajo tercerización o intermediación laboral y el Decreto Legislativo N° 1278 que permite la gestión de la limpieza mediante modalidades indirectas, aspecto que debe ser resuelto mediante los modos de integración⁸ en función a la materia regulable.
24. Así, el numeral 3 del artículo 26 de la Constitución atinente a los principios que regulan la relación laboral ha establecido la interpretación favorable al trabajador en caso de duda sobre en sentido de la norma, por lo que, bajo esta premisa, se

⁶ Véase el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278

Artículo 22.- Servicio de limpieza pública

El servicio de limpieza pública puede realizarse directamente por la municipalidad o a través de una EO-RS. En este último caso, podrá desarrollarse bajo las modalidades previstas en el Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Públicos Privadas y Proyectos en Activos y su Reglamento.

En cualquiera de los casos, la municipalidad debe garantizar que la prestación del servicio de limpieza pública se realice de manera continua, regular, permanente y obligatoria, asegurando su calidad y cobertura en toda la jurisdicción; asimismo, que el personal operativo cuente con herramientas, equipos, insumos, implementos de seguridad y de protección personal; así como el cumplimiento de las disposiciones sobre seguridad y salud en el trabajo”

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, Expediente N° 0047-2004-AI/TC, de 24 de abril de 2006, fundamento jurídico 52.” /...(...)

b.2.) Las antinomias indirectas

Cuando dos normas que sin tener referencia mutua entre sí llegan a contradecirse. Dicha contradicción se produce por la diferencia o dispersidad en los patrones axiológicos o teleológicos en que se sustentan, y se resuelve mediante alguno de los modos de integración”

⁸ “(...) d) *Aplicación de los modos de integración.*

Estos modos señalan las reglas que sirven de última fuente de solución para cubrir o llenar las lagunas normativas. Así, en defecto de la aplicación de las reglas de enlace y exclusión aparecen los principios generales del derecho, la analogía y la equidad, como fontana técnica de terminación del problema derivado de un defecto o deficiencia normativa.”

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

puede concluir que la prohibición expresa de la Ley N° 31254, es para todo lo concerniente a la contratación de personal obrero en las actividades previstas en el Decreto legislativo N° 1278 que sean competencias de las municipalidades.

25. De manera que una manifestación del carácter protector del derecho del trabajo, surge en el principio de interpretación a favor del trabajador llamado *in dubio pro operario*. El principio de *in dubio pro operario* enuncia que, si una norma le permite a su intérprete varios sentidos, debe elegir entre ellos el que sea más favorable para el trabajador.
26. Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1278, regula el servicio de limpieza pública y gestión de residuos sólidos desde una perspectiva sanitaria y ambiental estableciendo de manera general las modalidades de prestación de dichos servicios. Por su parte, la Ley N° 31254, regula una prohibición concreta a la tercerización y toda forma de intermediación laboral del personal que realiza los servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines, para que los mismos se realicen por obreros municipales.
27. En ese sentido no estamos, en estricto, ante un supuesto de derogación tácita sea por incompatibilidad o por regulación integral, de una norma por otra, sino ante un supuesto de modificación en la interpretación de la norma,⁹ en la medida que la prohibición introducida por la Ley N° 31254 precisa la regulación de alcance general del Decreto Legislativo N° 1278, por lo que ambas regulaciones deben coexistir teniendo en cuenta el ámbito de aplicación de cada una de ellas¹⁰.
28. Por ende, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley N° 31254 la previsión normativa de retomar la contratación directa de parte de los gobiernos locales al término del contrato de tercerización u otras formas de intermediación laboral, comprende el supuesto en que el gobierno local tenga un contrato con Empresas Operadoras de Residuos Sólidos.
29. En ese sentido, esta prohibición alcanza a las modalidades de gestión indirecta en lo concerniente a la contratación de personal que realice labores manuales en actividades de limpieza pública y los demás supuestos establecidos en los artículos 1 y 2 de la Ley N° 31254.
30. Sin embargo, cabe señalar que la prohibición en mención no alcanza a aspectos diferentes a la contratación de personal, como el uso de equipos, maquinarias,

⁹ De acuerdo a lo dispuesto por el literal b del artículo 5 del Decreto Supremo N° 044-2001-PCM, la modificación tiene lugar "cuando el contenido de la norma en revisión amplía, sustituye o precisa una norma anterior de igual jerarquía". Vid. Opinión que se comparte de

¹⁰ OPINIÓN JURÍDICA N 009-2021-JUS.DGDNCR_respecto a la Ley N° 31254, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General
de Desarrollo Normativo
y Calidad Regulatoria

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

servicios especializados, y demás medios logísticos que puede ser gestionados por las diferentes modalidades indirectas.

III. CONCLUSIONES

Sobre la base de lo expuesto líneas arriba, a las consultas realizadas por la Municipalidad de Miraflores, esta Dirección General concluye lo siguiente:

- **Respecto de la Ley N° 31254, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales ¿se aplica obligatoriamente a todos los gobiernos locales, incluso aquellos que cuentan con un contrato de servicio de limpieza pública y gestión integral de residuos sólidos tercerizados íntegramente, ello de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Gestión Integral de Residuos Sólidos y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM?**

Los alcances del artículo 4 de la Ley N° 31254, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros, se aplica obligatoriamente a todos los gobiernos locales, incluyendo aquellos que cuentan con un contrato de servicio de limpieza pública y gestión integral de residuos sólidos tercerizados íntegramente, en la medida en que dicha norma no ha hecho exclusión alguna respecto de su aplicación. La Ley N° 31254 es una norma específica que regula la modalidad de contratación del personal que presta los servicios de limpieza pública y afines, la cual es posterior al Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Gestión Integral de Residuos Sólidos, por ello, este último debe interpretarse de acuerdo con lo dispuesto por la primera, coexistiendo cada norma en su respectivo ámbito de aplicación.

- **¿Los gobiernos locales, en aplicación de la modalidad de contratación indirecta para la gestión y prestación de los servicios vinculados al manejo de residuos sólidos municipales contemplada en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, ley especial de la materia, pueden contratar Empresas Operadoras de Residuos Sólidos (EO-RS) debidamente registradas ante el MINAM y autorizadas para ello a fin que estas con cargo a sus propios recursos y sobre la base de la contratación respectiva en el marco del ordenamiento jurídico vigente, brinden la totalidad de los servicios vinculados al manejo de residuos sólidos municipales, bajo su cuenta y riesgo, sin que ello se contraponga a los alcances de la Ley N° 31254?**

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General
de Desarrollo Normativo
y Calidad Regulatoria

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
"Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 31254, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros, ningún gobierno local puede tercerizar la contratación de personal para brindar dichos servicios. Esto no significa que los gobiernos locales estén prohibidos de contratar, en el marco del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Gestión Integral de Residuos Sólidos, Empresas Operadoras de Residuos Sólidos (EO-RS) debidamente registradas ante el MINAM y autorizadas para ello, para que brinden servicios diferentes a la contratación de personal para los servicios específicos de limpieza pública y afines que son los supuestos regulados por la Ley N° 31258. Es decir, el uso de equipos, maquinarias, servicios especializados u otros necesarios para brindar el servicio de limpieza pública y afines pueden ser gestionados por otras modalidades indirectas o la contratación de empresas reconocidas por la autoridad competente.

Es todo cuanto se tiene que informar.

Atentamente,

CARLOS LUIS QUISPE ASTOQUILCA

Director General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

LIZ NINOSKA CORNEJO ORTEGA

Directora (e) de Desarrollo Jurídico y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

