



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 Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Miraflores, 9 de noviembre de 2021

OFICIO N° 421-2021-JUS/DGDNCR

Señor

MIGUEL ANGEL TUESTA CASTILLO

Gerente Municipal

Municipalidad Metropolitana de Lima

Presente.-

Asunto : Opinión jurídica respecto a 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.

Referencia : Oficio N° D000835-2021-MML-GMM
Oficio N° D000873-2021-MML-GMM

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 presenta la solicitud de opinión jurídica respecto a 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.

Al respecto, remito a usted para su conocimiento y fines, la Opinión Jurídica N° 009-2021-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,



Firmado
digitalmente por
QUISPE ASTOQUILCA
Carlos Luis FAU
20131371617 soft
Fecha: 2021.11.10
10:22:05 -05'00'

CARLOS LUIS QUISPE ASTOQUILCA

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



BICENTENARIO
PERÚ 2021

"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."

83



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 Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

OPINION JURIDICA N° 009-2021-JUS/DGDNCR

A : **MIGUEL ANGEL TUESTA CASTILLO**
Gerente Municipal
Municipalidad Metropolitana de Lima

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

ASUNTO : Opinión jurídica respecto a 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

REFERENCIA: a) Oficio N° D000835-2021-MML-GMM
b) Oficio N° D000873-2021-MML-GMM
c) Informe N° D000777-2021-MML-GAJ

FECHA : Miraflores, 9 de noviembre de 2021

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

I. ANTECEDENTE

Mediante documento de la referencia a) remitido en fecha 15 de setiembre de 2021 y complementado por los documentos de la referencia b) y c) en fecha 23 de setiembre de 2021, la Gerencia Municipal Metropolitana de la Municipalidad de Lima (en adelante la Municipalidad Metropolitana) solicita al Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante DGDNCR), la emisión de una opinión jurídica respecto a la Ley N° 31254 Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines de que prestan los obreros Municipales¹, sobre las siguientes consultas:

1. *Si la dación de la Ley N° 31254 habrían derogado tácitamente las disposiciones contenidas en los artículos 9 numeral 18, 32 y 35 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, artículo 63 del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y los artículos 22 y 34 del Reglamento de Decreto Legislativo N° 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos*
2. *¿La prohibición expresa contenida en la Ley N° 31254 abarca a todas las actividades vinculadas a limpieza pública y residuos sólidos o exceptúa algunas de las contenidas en el Decreto Legislativo N° 1278 y su Reglamento?*
3. *Estando a que las modalidades para la prestación de servicios públicos pueden gestionarse de forma indirecta a través de la contratación y otras formas de intervención privada, como*

¹ Publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de julio de 2021.



BICENTENARIO
PERÚ 2021

"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."

31



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 Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

*son las obras por impuestos, asociaciones público privadas (APP), concesiones, etc.
¿Dichas modalidades se encuentran o no excluidas de la prohibición de la Ley N° 31254?*

Objeto

Es objeto del presente Informe, pronunciarse respecto la solicitud de la formulada por la Municipalidad, conforme a la normativa precisada a continuación.

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 Dirimentes, 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 lineamiento².

Base Legal

- a. Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución).
- b. Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- c. Ley N° 27626, Ley que regula la actividad de las empresas especiales de servicios y de las cooperativas de trabajadores.
- d. Ley N° 29245, Ley que regula los servicios de tercerización.
- e. 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 adelante Ley N° 31254).
- f. Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.
- g. Reglamento de la Ley N° 29245 y del Decreto Legislativo N° 1038, que regulan los servicios de tercerización, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2008-TR.
- h. Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo aprobado por RESOLUCION MINISTERIAL N° 308-2019-TR.
- i. Resolución Viceministerial N° 003-2021-JUS-VMJ, Lineamiento para la atención de solicitudes de Dictámenes Dirimentes, Opiniones Jurídicas e Informes Legales,

² Lineamiento N° 001-2021-JUS/VMJ

7.2.6 Corresponde a la DDJCR elevar a la DGDNCR el proyecto de opinión jurídica con la evaluación de fondo de la solicitud en un plazo máximo de quince (15) días hábiles, a partir de la recepción del expediente completo, siempre que cumpla los requisitos previstos en el numeral 7.2.3, cuyo plazo puede ampliarse, por única vez, por el mismo periodo, debido a la complejidad del tema que lo amerite. El sustento de la prórroga es expuesto en la opinión jurídica emitida.



BICENTENARIO
PERÚ 2021

"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."

32



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 Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de junio de 2021, (en adelante, el Lineamiento).

II. ANÁLISIS

Sobre la tercerización e intermediación laboral y la Ley N° 31254

1. Según el artículo 2 de la Ley N° 29245, Ley que regula los servicios de tercerización³ "se entiende por tercerización la contratación de empresas para que desarrollen actividades especializadas u obras, siempre que aquellas asuman los servicios prestados por su cuenta y riesgo; cuenten con sus propios recursos financieros, técnicos o materiales; sean responsables por los resultados de sus actividades y sus trabajadores estén bajo su exclusiva subordinación". También se establece como elementos característicos de tales actividades: la pluralidad de clientes, que cuente con equipamiento, la inversión de capital y la retribución por obra o servicio. **En ningún caso se admite la sola provisión de personal.** A su vez el artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 29245 y del Decreto Legislativo N° 1038, que regulan los servicios de tercerización⁴, dispone que "la tercerización de servicios en el sector público se rige por las normas de contrataciones y adquisiciones del Estado y normas especiales que se expidan sobre la materia".
2. Por su parte, la intermediación laboral es el destaque o cesión de mano de obra por parte de una entidad intermediadora (empresa de servicios constituida exclusivamente para tal fin o cooperativas de trabajadores) hacia una empresa usuaria, existiendo vínculo laboral entre la entidad intermediadora y el personal destacado. Según los artículos 2 de la Ley N° 27626, Ley que regula la actividad de las empresas especiales de servicios y de las cooperativas de trabajadores⁵ "la intermediación laboral sólo podrá prestarse por empresas de servicios constituidas como personas jurídicas de acuerdo a la Ley General de Sociedades o como Cooperativas conforme a la Ley General de Cooperativas"; asimismo, el artículo 3 de esta Ley establece que la intermediación laboral que involucra a personal que labora en el centro de trabajo o de operaciones de la empresa usuaria **sólo procede cuando medien supuestos de temporalidad, complementariedad o especialización** y que los trabajadores destacados a una empresa usuaria **no pueden prestar servicios que impliquen la ejecución permanente de la actividad principal de dicha empresa.**
3. En cuanto a la Ley N° 31254, sus artículos 1, 2 y 4 establecen lo siguiente:

Artículo 1. Prohibición de tercerización laboral

³ Publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de junio de 2008.

⁴ Reglamento de la Ley N° 29245 y del Decreto Legislativo N° 1038, que regulan los servicios de tercerización, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2008-TR, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de septiembre de 2008.

⁵ Publicada en el diario oficial El Peruano el 9 de enero de 2002.



BICENTENARIO
PERÚ 2021

"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."

33



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 Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

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.**

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.**

4. Como se aprecia, tanto la tercerización laboral como la intermediación laboral tienen una regulación propia en la que se establecen determinadas condiciones esenciales para generar su aplicabilidad. Por otro lado, la Ley N° 31254 dispone una prohibición concreta para que los servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local no puedan ser realizados a través de la tercerización u otras formas de intermediación laboral. A su vez, se reconoce que, el único empleador de los obreros municipales son los gobiernos locales, esto acorde con el artículo 37 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades⁶ que señala que los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

Respecto a la primera consulta

5. La primera consulta realizada por la Municipalidad Metropolitana se refiere a definir si la dación de la Ley N° 31254 habría derogado tácitamente las disposiciones contenidas en los artículos 9 numeral 18, 32 y 35 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; artículo 63 del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, y los artículos 22 y 34 del Reglamento de Decreto Legislativo N° 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Para ello, haremos el análisis de cada una de las normas consultadas.
6. Respecto a la primera parte de esta consulta, tenemos que la Ley Orgánica de Municipalidades, establece lo siguiente:

ARTÍCULO 9. ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

Corresponde al concejo municipal:

(...)

18. Aprobar la **entrega** de construcciones de infraestructura y **servicios públicos municipales al sector privado a través de concesiones o cualquier otra forma de**

⁶ Publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de mayo del 2003.



BICENTENARIO
PERÚ 2021

"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."

39



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos HumanosDespacho
Viceministerial
de JusticiaDirección General
de Desarrollo Normativo
y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

participación de la inversión privada permitida por ley, conforme a los artículos 32 y 35 de la presente ley.

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.

ARTÍCULO 35. ACTIVIDAD EMPRESARIAL MUNICIPAL

Las empresas municipales son creadas por ley, a iniciativa de los gobiernos locales con acuerdo del concejo municipal con el voto favorable de más de la mitad del número legal de regidores. Dichas empresas adoptan cualquiera de las modalidades previstas por la legislación que regula la actividad empresarial y su objeto es la prestación de servicios públicos municipales.

En esta materia, las municipalidades pueden celebrar convenios de asesoría y financiamiento con las instituciones nacionales de promoción de la inversión.

Los criterios de dicha actividad empresarial tendrán en cuenta el principio de subsidiariedad del Estado y estimularán la inversión privada creando un entorno favorable para ésta. En ningún caso podrán constituir competencia desleal para el sector privado ni proveer de bienes y servicios al propio municipio en una relación comercial directa y exclusiva.

El control de las empresas municipales se rige por las normas de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

7. A partir de lo anterior, se aprecia que las disposiciones legales en mención se refieren a las atribuciones del Consejo Municipal, las modalidades para la prestación de servicios y la actividad empresarial municipal en general, y lógicamente estas se desarrollan dentro del marco legal vigente.
8. Cabe tener presente que las concesiones y las Asociaciones Público – Privadas (en adelante APP) son modalidades de **promoción de la inversión privada**. Así, tenemos que las concesiones es la modalidad bajo la cual se promueve la inversión privada en el ámbito de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, la cual implica la explotación del servicio; mientras que las APP son modalidades de **participación de la inversión privada** con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública y/o proveer recursos públicos. El concepto de APP engloba varias modalidades contractuales entre el privado y el Estado, por ejemplo, contratos de concesión, contrato de gerencia, contrato de gestión u otras modalidades atípicas⁷.
9. Como se aprecia, 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 sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines que prestan los obreros municipales, mientras que, los artículos 18, 32 y 35 de la Ley N° 27972, Ley

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo (2016) El rol de las Asociaciones Público Privadas en la Promoción de la Inversión Privada en el Perú, Análisis del Nuevo Marco Legal, pág 21 y 26.



BICENTENARIO
PERÚ 2021

"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."

35



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 Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Orgánica de Municipalidades se refieren de manera general a las atribuciones del Consejo Municipal, a las modalidades de prestación de servicios públicos y a la actividad empresarial municipal; es decir, ambas regulaciones se circunscriben a un ámbito de normación diferente. En ese sentido, la Ley N° 31254 no deroga dichos artículos de alcance general, pero estos deben surtir efectos sin contravenir lo dispuesto en ella.

10. En lo referente al artículo 63 del Decreto Legislativo N° 1278⁸, y los artículos 22 y 34 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278⁹, establecen lo siguiente:

Decreto Legislativo N° 1278

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.

Los contratos de prestación de servicios de limpieza pública deberán contener las cláusulas establecidas en la normativa de contrataciones del Estado.

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.

ARTÍCULO 34.- Contrataciones y Adquisiciones Locales

Las contrataciones y adquisiciones que realizan los gobiernos locales se sujetan a la ley de la materia, debiendo hacerlo en acto público y preferentemente con las empresas calificadas constituidas en su jurisdicción, y a falta de ellas con empresas de otras jurisdicciones.

Los procesos de contratación y adquisición se rigen por los principios de moralidad, libre competencia, imparcialidad, eficiencia, transparencia, economía, vigencia tecnológica y trato justo e igualitario; tienen como finalidad garantizar que los gobiernos locales obtengan bienes, servicios y obras de la calidad requerida, en forma oportuna y a precios o costos adecuados.

⁸ 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.

⁹ Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.



BICENTENARIO
PERÚ 2021

"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."

36



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 Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

11. Al respecto, conviene anotar que el servicio de limpieza pública supone la realización de una serie de procesos tales como la planificación, el almacenamiento, el barrido, la recolección y el transporte complementados por los procesos de transferencia, reaprovechamiento y disposición final de los residuos sólidos. Es decir, este servicio se puede agrupar en: i) procesos vinculados directamente con la atención al usuario como son el barrido, almacenamiento y recolección, y ii) procesos vinculados indirectamente con la atención al usuario como son el transporte, reaprovechamiento, transferencia y disposición final¹⁰.
12. Con lo anterior, es posible afirmar que la prestación de servicios de limpieza pública no requiere únicamente de la contratación de personal que vendrían a ser los obreros municipales, sino que también requiere de la contratación de equipos, implementos de seguridad y de protección personal, herramientas, maquinarias, vehículos, asesoría especializada, infraestructura, etc. Es decir, la contratación de prestación en los servicios de limpieza pública excede a la contratación de personal.
13. Ahora bien, es posible concluir que el artículo 63 del Decreto Legislativo N° 1278, y los artículos 22 y 34 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278 se refieren de manera general a las contrataciones y adquisiciones en la prestación de los servicios de limpieza pública, mientras 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 sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines que prestan los obreros municipales. En ese sentido, no estamos, en estricto, ante un supuesto de derogación tácita sea por incompatibilidad o sea por regulación integral, sino más bien, estamos ante un supuesto de modificación tácita¹¹ en la medida que la prohibición introducida por la Ley N° 31254 especifica o precisa la regulación de alcance general en mención, por lo que ambas regulaciones deben coexistir teniendo en cuenta el ámbito de normación de cada una de ellas.

Respecto a la segunda consulta

14. La segunda consulta realizada por la Municipalidad Metropolitana es respecto a si la **prohibición** expresa contenida en la Ley N° 31254 abarca a todas las actividades vinculadas a limpieza pública y residuos sólidos o exceptúa algunas de las contenidas en el Decreto Legislativo N° 1278 y su Reglamento.

¹⁰ MINAM (2013) Guía para la identificación, formulación y evaluación social de Proyectos de Inversión Pública de Servicios de Limpieza Pública revisado el 13 de octubre de 2021
https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/normas/normasv/snip/a2013/Guia_SNIP_en_el_servicio_de_limpieza_publica.pdf

¹¹ 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".



BICENTENARIO
PERÚ 2021

"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."

37



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 Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

15. Según el artículo 3 del Decreto legislativo N° 1278 señala 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.
16. El Tribunal Constitucional, en uniforme y reiterada jurisprudencia (SSTC N° 04983-2009-PA, 00466-2009-PA, 05958-2008-PA, 04481-2008-PA, entre otras), ha señalado que "las labores de un operario de limpieza pública no pueden ser consideradas como eventuales, debido a que son de naturaleza permanente porque una de las funciones principales de las municipalidades es encargarse de la limpieza pública, y por lo que están sujetas a un horario de trabajo y a un superior jerárquico"¹². Asimismo, conviene precisar que el personal obrero es aquel que desempeña labores predominantemente manuales.
17. Ahora bien, conviene anotar que la prohibición expresa de la Ley N° 31254, está referida a los obreros municipales que realizan los servicios de: 1) limpieza pública, 2) recojo de residuos sólidos y 3) conservación y mejora del ornato local y afines. Asimismo, según se aprecia del dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso, previo a la aprobación de la Ley N° 31254¹³, los Municipios han generado un uso abusivo de las concesiones en el servicio de limpieza pública en detrimento de los derechos laborales de los trabajadores, asimismo hace referencia de que los Municipios tomen iniciativa legal de hacer suya la labor de limpieza pública, de recojo de residuos sólidos y de conservación del ornato local.
18. Sobre la base de todo lo anterior, se 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.

Respecto a la tercera consulta

19. La tercera consulta de la Municipalidad Metropolitana esta referida a determinar si las modalidades de gestión indirecta a través de la contratación y otras formas de

¹² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2013. Expediente N° 03872-2012-PA/TC. Sentencia: 17 julio de 2013.

Consulta: 14 de octubre de 2021. F.J. 3.3.5.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/03872-2012-AA.html>

¹³ Exposición de Motivos de la Ley N° 31254, Pág 16 y 19

https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/05419DC22MAY20201221.pdf



BICENTENARIO
PERÚ 2021

"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."

38



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 Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

intervención privada, como son las obras por impuestos, asociaciones público privadas (APP), concesiones, se encuentran o no excluidas de la prohibición de la Ley N° 31254.

20. 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.
21. Sin embargo, la prohibición en mención no alcanza a los otros aspectos que involucran la realización de estas actividades, tales como el uso de equipos, maquinarias, servicios especializados, que puede ser gestionados por las diferentes modalidades indirectas de APP.

Respecto a las competencias del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

22. Según el artículo 3 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo¹⁴, dicha entidad tiene entre sus funciones rectoras las siguientes:

Artículo 3: Funciones Generales

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo tiene las siguientes funciones:

3.1. Funciones rectoras:

- a. Formular, planificar, **dirigir, coordinar, ejecutar**, supervisar y evaluar las **políticas nacionales y sectoriales en materias sociolaborales**, derechos fundamentales en el ámbito laboral, seguridad y salud en el trabajo, difusión de normativa laboral, información laboral e información de mercado de trabajo, relaciones de trabajo, prevención y solución de conflictos laborales, asesoría y defensa legal del trabajador, responsabilidad social empresarial, seguridad social, inspección del trabajo, promoción del empleo, **intermediación laboral**, formación profesional y capacitación para el trabajo, normalización y certificación de competencias laborales, en todos los niveles de gobierno, en el marco de las políticas nacionales dirigidas por el Estado peruano;
(...)
- c. Coordinar con los gobiernos regionales y locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales a través de sus Organismo Públicos, Entidades del Sector Comisiones; Programas y Proyectos;
(...)

23. Tomando en consideración, las competencias del Ministerio de Trabajo y Promoción Social y que las consultas realizadas están vinculadas a la interpretación y alcances de la Ley N° 31254 y que esta a su vez tiene relación con políticas sociolaborales y de

¹⁴ Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo aprobado por RESOLUCION MINISTERIAL N° 308-2019-TR, publicado en el diario oficial El Peruano el 29 de diciembre de 2019.



BICENTENARIO
PERÚ 2021

"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."

39



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 Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

generación de empleo se recomienda realizar la consulta a dicho sector para tener una opinión más especializada.

III. CONCLUSIÓN

Estando a las consideraciones expuestas, esta Dirección General concluye lo siguiente

- i) La Ley N° 31254 establece la prohibición de la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local que prestan los obreros municipales; sin embargo, dicha prohibición no alcanza a los otros servicios u obras públicas que puedan contratar los gobiernos locales ni tampoco a otros aspectos que no estén referidos a contratación de personal en cualquier rubro.
- ii) La prohibición de la Ley N° 31254 no está referida a todos los aspectos que abarca los servicios de limpieza pública; por tanto, no deroga al artículo 63 del Decreto Legislativo N° 1278 ni a los artículos 22 y 34 del Reglamento de Decreto Legislativo N° 1278, sino que los modifica de manera tácita, por lo que dicha normatividad debe aplicarse dentro del marco legal vigente.
- iii) 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 de competencias de las municipalidades.
- iv) La prohibición expresa de la Ley N° 31254 no alcanza a aspectos diferentes a la contratación de personal, por lo que el uso de equipos, maquinarias, servicios especializados u otros pueden ser gestionados por las diferentes modalidades indirectas de APP.

Es todo cuanto se tiene que informar.

Atentamente,



Firmado digitalmente
por QUISPE ASTOQUILCA
Carlos Luis FAU
20131371617 soft
Fecha: 2021.11.09
19:02:14 -05'00'

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



BICENTENARIO
PERÚ 2021

"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."

Lima, 22 de Septiembre del 2021

OFICIO N° D000873-2021-MML-GMM

Señor

MANUEL ENRIQUE VALVERDE GONZÁLES

Director General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

Ministerio de Justicia

Calle Scipión Llona N°350

Miraflores



Asunto: Ampliación de información del Oficio N° 835-2021-MML-GMM.

Referencia: Oficio N° 835-2021-MML-GMM (Registro N° 227653-2021)

De mi consideración:

Me es grato saludarlo y a la vez manifestarle que en ampliación a la consulta realizada con el nuestro Oficio N° 835-2021-MML-GMM registrado por su mesa de partes con el N° 227653-2021; adjunto al presente estamos remitiendo el Informe N° D000777-2021-MML-GAJ emitido por nuestra Gerencia de Asuntos Jurídicos, a fin de tener en cuenta el mencionado documento para la evaluación respectiva.

Sin más sobre el particular, me despido

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

MIGUEL ANGEL TUESTA CASTILLO

GERENTE MUNICIPAL

GERENCIA MUNICIPAL METROPOLITANA

MTC/GAJ



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Municipalidad Metropolitana de Lima, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:
Url: <https://std.munlima.gob.pe:8181/validadorDocumental/> Clave: EBVMEOU

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Lima, 14 de Septiembre del 2021

OFICIO N° D000835-2021-MML-GMM

Señor
MANUEL ENRIQUE VALVERDE GONZÁLES
Director General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia
Calle Scipión Llona N°350
Miraflores

Asunto : Solicitud de Opinión Jurídica sobre 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

De mi especial consideración:

Me es grato saludarlo y a la vez manifestarle que en atención al documento de la referencia mediante el cual la Gerencia de Asuntos Jurídicos emite opinión legal 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, y recomienda, en virtud de lo dispuesto en el Lineamiento N° 001-2021-JUS/VMJ, "Lineamiento para la atención de solicitudes de Dictámenes Dirimentes, Opiniones Jurídicas e Informes Legales", aprobado mediante Resolución Viceministerial N° 003-2021-JUS, se solicite opinión jurídica a la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos respecto de la citada ley.

Al respecto, se solicita opinión jurídica respecto de los siguientes puntos:

- ¿Si la dación de la Ley N° 31254 habría derogado tácitamente las disposiciones contenidas en los artículos 9 numeral 18, 32 y 35 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; artículo 63 del Decreto Legislativo N°1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y los artículos 22 y 34 del Reglamento del Decreto Legislativo N°1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos?
- ¿La prohibición expresa contenida en la Ley N° 31254 abarca a todas las actividades vinculadas a limpieza pública y residuos sólidos o exceptúa alguna de las contenidas en el Decreto Legislativo N° 1278 y su Reglamento?
- ¿Estando a que las modalidades para la prestación de servicios públicos pueden gestionarse de forma indirecta a través de la contratación y otras formas de intervención privada, como son las Obras por Impuestos, Asociaciones Público Privadas (APP), Concesiones, etc. ¿Dichas modalidades se encuentran o no excluidas de la prohibición de la Ley N° 31254?

Sin otro particular,

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
GLORIA MARIA DEL CARMEN CORVACHO BECERRA
GERENTE MUNICIPAL METROPOLITANA
GERENCIA MUNICIPAL METROPOLITANA

GCB/GAJ



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Municipalidad Metropolitana de Lima, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:
Url: <https://std.munlima.gob.pe:8181/validadorDocumental/> Clave: V78MEIU

20

Lima, 14 de Septiembre del 2021

INFORME N° D000777-2021-MML-GAJ

A : **GLORIA MARIA DEL CARMEN CORVACHO BECERRA**
GERENTA MUNICIPAL METROPOLITANA

De : **YUVER JAIME REQUELME AGURTO**
GERENTE DE ASUNTOS JURIDICOS (e)

Asunto : **LEY N° 31254 "LEY QUE PROHIBE LA TERCERIZACION Y TODA FORMA DE INTERMEDIACION LABORAL DE LOS SERVICIOS DE LIMPIEZA PUBLICA Y AFINES DE QUE PRESTAN LOS OBREROS MUNICIPALES".**

Me dirijo a usted en atención al tema del asunto para informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Resolución Viceministerial N.°003-2021-JUS, publicada en el diario oficial El Peruano, con fecha 26 de junio de 2021, que aprueba el Lineamiento N.°001-2021-JUS/VMJ, "Lineamiento para la atención de solicitudes de Dictámenes Dirimientes, Opiniones Jurídicas e Informes Legales".
- 1.2. 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, publicada el 07 de julio de 2021, en el diario oficial El Peruano.

II. ANÁLISIS

- 2.1. Los artículos 29 y 30 del Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, aprobado por Ordenanza N.°2208, establecen que la Gerencia de Asuntos Jurídicos constituye el órgano responsable de brindar asesoría en asuntos jurídicos y normativos que requiere la Corporación Municipal.
- 2.2. El deber de asesoría antes descrito, versa, entre otros, en desarrollar, controlar y supervisar las actividades jurídicas de asesoramiento, opinión legal, absolución de consultas, interpretación de disposiciones y normas legales sobre asuntos administrativos o documentación de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Es así que, dicha asesoría está referida, en general, a la forma de aplicación e interpretación de las normas legales que son utilizadas por los diferentes órganos de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el ejercicio de las funciones que le son propias.
- 2.3. Mediante Resolución Viceministerial N.°003-2021-JUS, publicada en el diario oficial El Peruano, con fecha 26 de junio de 2021, se aprueba el Lineamiento N.°001-2021-JUS/VMJ, "Lineamiento para la atención de solicitudes de Dictámenes Dirimientes, Opiniones Jurídicas e Informes Legales" (en adelante, el Lineamiento), cuyo objetivo es establecer disposiciones para la atención de solicitudes de dictámenes dirimientes, opiniones jurídicas e informes legales presentadas por las entidades de la Administración Pública ante la Dirección General de Desarrollo Normativo y

Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, DGDNCR).

- 2.4. Según se dispone en el numeral 4.1, referido a Definiciones, se entiende por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública a aquellas comprendidas en los numerales 1 al 7 del artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en cuyos numerales 4 y 5, se encuentran los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, respectivamente. Por lo que el Lineamiento es aplicable a la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, la MML).
- 2.5. En concordancia con ello, el numeral 6.4 del Lineamiento dispone que la DGDNCR atiende las solicitudes de opinión jurídica o informe legal que sean presentadas por una entidad de la Administración Pública, o cuando lo disponga el Despacho Viceministerial de Justicia u otro órgano de la Alta Dirección. En este sentido, corresponde que la DGDNCR atienda solicitudes de opinión jurídica o informe legal que realice la MML.
- 2.6. Prosigue la norma, indicando en el numeral 6.8 que para el análisis que conduce a la emisión del dictamen dirimente, opinión jurídica o informe legal, se tienen en cuenta los siguientes criterios:
- a) Velar porque la labor de las entidades consultantes se enmarque dentro del respeto de la Constitución Política del Perú y la legalidad.
 - b) Brindar orientación y asesoría jurídica que garantice la vigencia de un Estado Constitucional de Derecho y contribuya al fortalecimiento de la institucionalidad democrática.
 - c) Promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional, siempre que no corresponda a materias propias de otros sistemas administrativos o funcionales.
 - d) Emitir opinión respecto a la derogación o modificación tácita de las normas jurídicas involucradas, cuando el análisis lo requiera, sin que esta opinión signifique de modo alguno una intervención en el procedimiento que establece la Ley N° 27412, "Ley que establece plazo para que los Sectores Ministeriales, Organismos, Entidades e Instituciones Públicas, remitan al Congreso y al Ministerio de Justicia, información sobre la normatividad con rango de Ley que ha sido derogada en forma tácita" o la norma que regule dicho procedimiento.
 - e) Realizar el análisis en el marco del principio de predictibilidad, teniendo en cuenta los dictámenes dirimientes, opiniones jurídicas e informes legales anteriores. Si es necesario un cambio de criterio por parte de la DGDNCR, el análisis debe contener la fundamentación de dicho cambio.
- 2.7. En tanto el numeral 6.9 establece que las opiniones jurídicas e informes legales tienen carácter orientativo sin efecto vinculante. En este sentido, la entidad que solicita dichas opiniones e informes los puede tener en cuenta al momento de tomar una decisión, ajustando su actuación conforme a sus normas de organización funcional.
- 2.8. Sobre las solicitudes de opiniones jurídicas, el subnumeral 7.2.1 señala que estas son presentadas por las entidades de la Administración Pública, respecto a 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.

- 2.9. Señala como requisitos que deben cumplir las entidades de la Administración Pública que soliciten opiniones jurídicas:
- a) Oficio suscrito por el superior jerárquico de la Oficina de Asesoría Jurídica o quien haga sus veces en la entidad solicitante, dirigido a la DGDNCR, en el que se deberá formular de forma concisa, clara y concreta el asunto sobre el cual se solicita opinión jurídica.
 - b) Informe de la Oficina de Asesoría Jurídica, o quien haga sus veces en la entidad solicitante, conteniendo la opinión jurídica respecto al asunto consultado.
 - c) De ser el caso, presentar documentación que permita una mejor comprensión del asunto respecto del cual se solicita opinión jurídica.
- 2.10. Ahora bien, con relación a la consulta a formular, tenemos que, mediante Ley N.º 31254, se prohíbe 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 1).
- 2.11. El artículo 2 de la citada ley establece que 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.
- En ese sentido, el artículo 4 señala que 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.
- 2.12. Finalmente, en la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la referida Ley, se establece lo siguiente: en el plazo máximo de 1 año, contado a partir de la vigencia de la presente ley, los gobiernos locales incorporan progresivamente, bajo el régimen laboral de la actividad privada, al personal que presta servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines mediante tercerización u otras formas de intermediación laboral, previa evaluación de méritos e idoneidad para los referidos servicios, de acuerdo a lo establecido en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- 2.13. Con relación a lo regulado, "se advierte que lo dispuesto, tendrá incidencia directa en las municipalidades que a la fecha vienen tercerizando la prestación del servicio de limpieza pública, tanto respecto del Servicio de Recolección de Residuos Sólidos como Barrido de calles...¹".
- 2.14. Ahora bien, las municipalidades impulsan la prestación de los servicios de recojo de residuos sólidos y barrido de calles, en sus distintas modalidades, amparadas en el numeral 18 del artículo 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades², que establece como una de las atribuciones del Concejo Municipal, aprobar la entrega de (...) servicios públicos municipales al sector privado a través de concesiones o cualquier

¹ Acorde a lo señalado mediante Informe N.º D000082-2021-SAT-ART.

² Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
Artículo 9.- ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL
(...)

18. Aprobar la entrega de construcciones de infraestructura y servicios públicos municipales al sector privado a través de concesiones o cualquier otra forma de participación de la inversión privada permitida por ley, conforme a los artículos 32 y 35 de la presente ley.

- otra forma de participación de la inversión privada permitida por ley, conforme a los artículos 32 y 35 de la Ley Orgánica de Municipalidades³.
- 2.15. Por otro lado, se aprecia que en el Decreto Legislativo N.º 1278, que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, que regula propiamente la prestación del servicio de limpieza pública a nivel nacional, específicamente en el artículo 63 indica lo siguiente: *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*. Precisándose que, *los contratos de prestación de servicios de limpieza pública deberán contener las cláusulas establecidas en la normativa de contrataciones del Estado*.
- 2.16. Por su parte, el artículo 22 del Decreto Supremo N.º 014-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1278, indica respecto del servicio de limpieza pública, que la prestación del referido servicio puede realizarse directamente por la municipalidad o a través de una EO-RS (Empresa Operadora de Residuos Sólidos). Precizando, que, en este último caso, *podrá desarrollarse bajo las modalidades previstas en el Decreto Legislativo N.º 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*. Agregando, que, *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*.
- 2.17. Así también, el artículo 34, sobre cobros diferenciados por prestaciones municipales, del referido decreto supremo, dispone que: *las municipalidades deben garantizar la prestación de los servicios de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos municipales hasta los 150 litros diarios por fuente generadora. En caso el generador tuviese regularmente un volumen diario de residuos sólidos mayor a 150 y hasta los 500 litros diarios, la municipalidad podrá cobrar derechos adicionales (...)*. Adicionalmente, precisa que, *de superarse los 500 litros diarios, el generador de residuos sólidos debe contratar a una EO-RS (Empresa Operadora de Residuos Sólidos) para que se encargue de realizar la recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos*.
- 2.18. Teniendo en cuenta que en Ley N.º 31254 no se ha dispuesto su reglamentación, y que tanto la Ley Orgánica de Municipalidades como la Ley de Gestión Integral de los Residuos Sólidos y su reglamento prevén la tercerización del mencionado servicio, **nos encontraríamos ante un conflicto de normas**.

³ 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.

(...)

Artículo 35.- ACTIVIDAD EMPRESARIAL MUNICIPAL

Las empresas municipales son creadas por ley, a iniciativa de los gobiernos locales con acuerdo del concejo municipal con el voto favorable de más de la mitad del número legal de regidores. Dichas empresas adoptan cualquiera de las modalidades previstas por la legislación que regula la actividad empresarial y su objeto es la prestación de servicios públicos municipales.

En esta materia, las municipalidades pueden celebrar convenios de asesoría y financiamiento con las instituciones nacionales de promoción de la inversión.

Los criterios de dicha actividad empresarial tendrán en cuenta el principio de subsidiariedad del Estado y estimularán la inversión privada creando un entorno favorable para ésta. En ningún caso podrán constituir competencia desleal para el sector privado ni proveer de bienes y servicios al propio municipio en una relación comercial directa y exclusiva.

El control de las empresas municipales se rige por las normas de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

- 2.19. Sobre el particular, es menester tener en cuenta que según lo expresado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N.º 047-2004-AI/TC, la normatividad sistémica descansa en la coherencia normativa. Dicha noción implica la existencia de una unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que la conforman.

"(...)

51. Lo opuesto a la coherencia es la antinomia o conflicto normativo; es decir, la acreditación de situaciones en las que dos o más normas que tienen similar objeto prescriben soluciones incompatibles entre sí, de forma tal que el cumplimiento o aplicación de una de ellas implica la violación de la otra, ya que la aplicación simultánea de ambas normas resulta imposible.

Como puede colegirse, la coherencia se afecta por la aparición de las denominadas antinomias. Estas se generan por la existencia de dos normas que simultáneamente plantean consecuencias jurídicas distintas para un mismo hecho, suceso o acontecimiento. Allí, se cautela la existencia de dos o más normas afectadas por el "síndrome de incompatibilidad" entre sí. (...)

Como expresión de lo expuesto puede definirse la antinomia como aquella situación en que dos normas pertenecientes al mismo ordenamiento y con la misma jerarquía normativa son incompatibles entre sí, por tener el mismo ámbito de validez.

(...)"

- 2.20. Además, el Tribunal Constitucional establece, en el fundamento 54 de la misma Sentencia que, dentro de los principios aplicables, explícita o implícitamente, para la resolución de las antinomias, tenemos, entre otros, al Principio de Posterioridad. De dicho principio se señala:

"(...)

Esta regla dispone que una norma anterior en el tiempo queda derogada por la expedición de otra con fecha posterior. Ello presume que cuando dos normas del mismo nivel tienen mandatos contradictorios o alternativos, primará la de ulterior vigencia en el tiempo. Dicho concepto se sustenta en el artículo 103º de la Constitución y en el artículo 1º del Título Preliminar del Código Civil.

(...)"

- 2.21. Al respecto, el artículo I del Título Preliminar del Código Civil señala que: La derogación se produce por declaración expresa, **por incompatibilidad entre la nueva ley y la anterior** o cuando la materia de ésta es íntegramente regulada por aquélla.
- 2.22. Siguiendo esa línea, en la Jurisprudencia (Cas. N° 393-98) se señala que: "la derogación tácita puede realizarse de dos modos. **El primero tiene lugar cuando una ley posterior contiene normas jurídicas incompatibles en todo o en parte con las contenidas en una ley anterior; esto es, imposible por la contraindicación que allí se seguiría:** Se tiene el segundo modo, cuando una nueva ley disciplina toda materia regulada por una ley precedente, aunque no haya incompatibilidad entre normas contenidas en ellas, y esto por razón de que si el legislador ha reordenado toda la materia, es necesario suponer que haya partido de otros principios directivos, los cuales en sus variantes y posibles aplicaciones

pueden llevar a consecuencias diversas o aun opuestas a las derivadas de la ley anterior"⁴ (Énfasis nuestro)

- 2.23. En ese contexto, si bien la Ley N.º 31254, no contiene una Disposición Complementaria Derogatoria que desarrolle la derogación de otras normas, es decir, no existe derogación total o parcial expresa⁵ y precisa de norma alguna, atendiendo a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la referida sentencia y conforme al *Principio de posterioridad, según la cual una norma anterior en el tiempo queda derogada por la expedición de otra con fecha posterior*; es decir, que se presume que cuando dos normas del mismo nivel tienen mandatos contradictorios o alternativos, primará la de ulterior vigencia en el tiempo, concepto que tiene sustento en el artículo 103º de la Constitución y en el artículo 1º del Título Preliminar del Código Civil; se entendería que el legislador a través de la Ley N.º 31254 habría querido derogar tácitamente las disposiciones contenidas tanto en la Ley Orgánica de Municipalidades como la Ley de Gestión Integral de los Residuos Sólidos y como consecuencia, dejando sin efecto aquellas contenidas en su reglamento, ello en atención que la derogación es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior, lo que supone una **incompatibilidad** con respecto a lo regulado en la nueva ley y la ley que antes regía o regulaba determinada circunstancia, como se advertiría en el presente caso.
- 2.24. En ese orden de ideas, y en atención a la incidencia directa que la Ley N.º 31254, tiene respecto a los gobiernos locales, resulta necesario solicitar opinión jurídica sobre la materia a la DGDNCR del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, respecto de la posible derogación tácita de los artículos 9 numeral 18, 32 y 35 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; artículo 63 del Decreto Legislativo N.º 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y los artículos 22 y 34 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, en virtud de lo dispuesto en el Lineamiento N.º 001-2021-JUS/VMJ, "Lineamiento para la atención de solicitudes de Dictámenes Dirimentes, Opiniones Jurídicas e Informes Legales".
- 2.25. Ahora bien, acorde a lo establecido en el artículo 32 de la Ley Orgánica de Municipalidades, 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. Ello en concordancia con lo establecido en el artículo 195 de la Constitución Política del Perú, en el sentido que los gobiernos locales promueven la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Con respecto a dichas disposiciones, corresponde al Concejo Municipal, entre otros, la atribución de aprobar la entrega de servicios públicos municipales al sector privado a través de concesiones o cualquier otra forma de participación de la inversión privada permitida por ley.
- 2.26. Los servicios públicos locales de gestión directa e indirecta, se encuentran señalados, entre otros, en el numeral 2 del artículo 73 de la Ley Orgánica de Municipalidades, siendo estos el servicio de saneamiento ambiental, salubridad y salud (cuyas funciones específicas se establecen en el art. 80 de la Ley Orgánica de Municipalidades), el cual se encuentra vinculado al servicio de limpieza pública.
- 2.27. En ese sentido, la prestación del servicio de limpieza pública puede ser ejecutado directamente por la municipalidad o indirectamente y en cualquiera de los casos, la

⁴ El Código Civil en su jurisprudencia: sentencias vinculadas con los artículos y figuras jurídicas del Código Civil. Artículo 1, Lima, Editorial Gaceta Jurídica, pág., 15 y 16.

⁵ La derogación expresa no requiere de interpretación alguna ya que simplemente se excluye del ordenamiento uno o varios preceptos legales, desde el momento en que así lo señale el legislador.

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.

- 2.28. Así también, el artículo 21 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 014-2017-MINAM señala que *"las Municipalidades son responsables de brindar el servicio de limpieza pública, el cual comprende el barrido, limpieza y almacenamiento en espacios públicos, la recolección, el transporte, la transferencia, valorización y disposición final de los residuos sólidos, en el ámbito de su jurisdicción."*
- 2.29. No obstante, el artículo 2 de la Ley N.º 31254 establece que 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
- 2.30. Así, se advierte que los gobiernos locales ejecutan diversas acciones como son el barrido, limpieza, recolección, transporte, disposición final de los residuos sólidos y otros, por lo que se entendería que tales acciones debieran ser ejecutadas por los obreros municipales. No obstante la Ley N.º 31254, no ha desarrollado ni hace remisión a las actividades previstas en el Decreto Legislativo N.º 1278 y su Reglamento siendo necesario solicitar opinión jurídica a la DGDNCR del MINJUSDH para que se pronuncie sobre si la prohibición que establece la Ley N.º 31254 alcanza a todas las actividades vinculadas a limpieza pública y residuos sólidos o exceptúa alguna de ellas.
- 2.31. Finalmente, es menester indicar que la Ley N.º 31254, hace referencia a la prohibición de contratar servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines, mediante tercerización u otras formas de intermediación laboral. No obstante, en la exposición de motivos no se desarrolla qué se debe entender por toda forma de intermediación laboral y dado que la prestación de servicios públicos podrían gestionarse de forma indirecta a través de la contratación y otras formas de intervención privada como son las Obras por Impuestos, Asociaciones Público Privadas (APP), Concesiones, etc., resulta necesario solicitar opinión jurídica a la DGDNCR del MINJUSDH para que se pronuncie si estas formas de participación del sector privado (Obras por Impuestos, Asociaciones Público Privadas (APP), Concesiones u otras), se encuentran o no excluidas de la prohibición descrita en la Ley N.º 31254.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Por las consideraciones expuestas, esta Gerencia de Asuntos Jurídicos es de la opinión que:

- 3.1. De acuerdo con el Lineamiento N.º 001-2021-JUS/VMJ, "Lineamiento para la atención de solicitudes de Dictámenes Dirimentes, Opiniones Jurídicas e Informes Legales", la DGDNCR del MINJUSDH tiene entre sus funciones, promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional, siempre que no corresponda a materias propias de otros sistemas administrativos o funcionales, así como emitir opinión respecto a la derogación o modificación tácita de las normas jurídicas involucradas, cuando el análisis lo requiera, sin que esta opinión signifique de modo alguno una intervención en el procedimiento que establece la Ley N.º 27412, "Ley que establece plazo para que los Sectores Ministeriales, Organismos, Entidades e

Instituciones Públicas, remitan al Congreso y al Ministerio de Justicia, información sobre la normatividad con rango de Ley que ha sido derogada en forma tácita" o la norma que regule dicho procedimiento.

- 3.2. La Ley N.º31254, en su artículo 1, prohíbe 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.
- 3.3. En aplicación del principio de posterioridad, desarrollado en el presente análisis, la Ley N.º31254 habría derogado tácitamente las disposiciones contenidas tanto en la Ley Orgánica de Municipalidades como la Ley de Gestión Integral de los Residuos Sólidos y su reglamento referidas a la forma de gestionar de limpieza pública y residuos sólidos.
- 3.4. La prohibición de tercerizar y de toda forma de intermediación laboral contenida en la Ley N.º31254, alcanzaría a todas las acciones vinculadas a limpieza pública y residuos sólidos, sin excepción alguna.
- 3.5. La contratación y otras formas de intervención privada, como serían las Obras por Impuestos, Asociaciones Público Privadas (APP), Concesiones, etc. se encontrarían excluidas de la prohibición contenida en la Ley N.º31254.
- 3.6. En tanto ello, se recomienda solicitar opinión jurídica a la DGDNCR del MINJUSDH, respecto de los siguientes puntos:
 - a) ¿Si la dación de la Ley N.º31254 habría derogado tácitamente las disposiciones contenidas en los artículos 9 numeral 18, 32 y 35 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; artículo 63 del Decreto Legislativo N°1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y los artículos 22 y 34 del Reglamento del Decreto Legislativo N°1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos?
 - b) ¿La prohibición expresa contenida en la Ley N.º31254 abarca a todas las actividades vinculadas a limpieza pública y residuos sólidos o exceptúa alguna de las contenidas en el Decreto Legislativo N° 1278 y su Reglamento?
 - c) Estando a que las modalidades para la prestación de servicios públicos pueden gestionarse de forma indirecta a través de la contratación y otras formas de intervención privada, como son las Obras por Impuestos, Asociaciones Público Privadas (APP), Concesiones, etc. ¿Dichas modalidades se encuentran o no excluidas de la prohibición de la Ley N.º31254?

Sin otro particular,

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
YUVER JAIME REQUELME AGURTO
GERENTE (e)
GERENCIA DE ASUNTOS JURIDICOS

YRA