

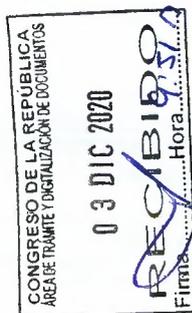
Proyecto de Ley N° 6726/2020-CR

PAUL GABRIEL GARCIA OVIEDO

"Decenio de las personas con discapacidad en el Perú"
"Año de la Universalización de la Salud"



"LEY QUE DECLARA COMO SERVICIO PÚBLICO DE NATURALEZA ESENCIAL Y PERMANENTE A LAS PRESTACIONES DE LIMPIEZA PÚBLICA QUE REALIZAN LAS MUNICIPALIDADES, PROHIBIENDOSE LA TERCERIZACIÓN LABORAL A EMPRESAS MUNICIPALES Y DE SERVICIOS"



Los congresistas de la República, integrantes del Grupo Parlamentario "Acción Popular" a iniciativa del Congresista **PAUL GABRIEL GARCIA OVIEDO**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Ha dado la siguiente Ley

"LEY QUE DECLARA COMO SERVICIO PÚBLICO DE NATURALEZA ESENCIAL Y PERMANENTE A LAS PRESTACIONES DE LIMPIEZA PÚBLICA QUE REALIZAN LAS MUNICIPALIDADES, PROHIBIENDOSE LA TERCERIZACIÓN LABORAL A EMPRESAS MUNICIPALES Y DE SERVICIOS"

Artículo 1.- El servicio de limpieza pública como servicio público esencial.

Constitúyase a las prestaciones de limpieza pública que realizan las municipalidades, como servicio público de naturaleza esencial, permanente e intransferible a través de la tercerización laboral de los servicios, debiendo contratar al personal obrero, bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral, sin trasgredir las normas del servicio civil ni la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia.

Artículo 2.- Incorporación de los trabajadores obreros de limpieza pública contratados a través de la tercerización laboral efectuada por empresas municipales de limpieza.

Los gobiernos locales que hayan constituido empresas municipales de limpieza a fin de tercerizar a través de ellas y contratar personal obrero para desarrollar funciones exclusivas y esenciales dentro del marco de la competencia fijadas en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, deberán dentro del plazo de 180 días, incorporar



PAUL GABRIEL GARCIA OVIEDO

"Decenio de las personas con discapacidad en el Perú"
"Año de la Universalización de la Salud"

"LEY QUE DECLARA COMO SERVICIO PÚBLICO DE NATURALEZA ESENCIAL Y PERMANENTE A LAS PRESTACIONES DE LIMPIEZA PÚBLICA QUE REALIZAN LAS MUNICIPALIDADES, PROHIBIENDOSE LA TERCERIZACIÓN LABORAL A EMPRESAS MUNICIPALES Y DE SERVICIOS"

progresivamente a los trabajadores obreros de limpieza que hayan laborado un periodo superior a 60 días, al régimen de la actividad privada, debiendo registrarlos en su libro de planillas, conforme a lo estipulado en la ley de la materia.

Artículo 3.- Reconocimiento de los derechos laborales del personal obrero de limpieza pública incorporado a planilla de los gobiernos locales.

Reconózcase al personal obrero de limpieza pública incorporado a planilla de los gobiernos locales prevista en el artículo 2 de la presente Ley, los derechos y beneficios remunerativos inherentes, reconocidos como trabajadores obreros, sin distinción con el personal administrativo bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 728 -Ley de Productividad y Competitividad Laboral – incluyendo aquellos dejados de percibir; contabilizándose para tal efecto, desde el ingreso a laborar a la empresa tercerizada, hasta la fecha del ingreso a la planilla de la Municipalidad.



Firmado digitalmente por:
GUIBOVICH ARTEAGA Otto
Napoleon FAU 20161740126 soft
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 02/12/2020 20:38:38-0500

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA: Norma derogatoria y vigencia de la Ley

Deróguense o déjese sin efecto, según corresponda, las normas legales que se opongan a la presente ley, la misma que entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.



Firmado digitalmente por:
GUIBOVICH ARTEAGA Otto
Lima 30 de noviembre del 2020
Napoleon FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/12/2020 20:38:09-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA OVIEDO Paul
Gabriel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/11/2020 17:15:20-0500



Firmado digitalmente por:
AGUILAR ZAMORA Manuel FAU
20161740126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 02/12/2020 17:16:54-0500

PAUL GABRIEL GARCIA OVIEDO
Congresista de la Republica



Firmado digitalmente por:
BAJONERO OLIVAS WILMER
SOLIS FIR 22801145 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 01/12/2020 16:22:07-0500



Firmado digitalmente por:
SALINAS LOPEZ Franco FAU
20161740126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 01/12/2020 15:30:34-0500



Firmado digitalmente por:
LLAULLI ROMERO Freddy FAU
20161740126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 02/12/2020 16:04:29-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...04... de DICIEMBRE... del 2020...

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 6726 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.



JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



"LEY QUE DECLARA COMO SERVICIO PÚBLICO DE NATURALEZA ESENCIAL Y PERMANENTE A LAS PRESTACIONES DE LIMPIEZA PÚBLICA QUE REALIZAN LAS MUNICIPALIDADES, PROHIBIENDOSE LA TERCERIZACIÓN LABORAL A EMPRESAS MUNICIPALES Y DE SERVICIOS"

I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa tiene por objeto declarar a las prestaciones de limpieza pública que realizan las municipalidades, como servicio público de naturaleza esencial, permanente e intransferible a través de la tercerización laboral de los servicios, debiendo contratar al personal obrero, bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral, sin trasgredir las normas del servicio civil ni la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia.

En nuestro país, según estadísticas del Instituto Nacional de Estadística e Informática dio a conocer que en nuestro país existen 201 mil 221 trabajadores municipales, de los cuales el 31,8% son mujeres y el 68,2% son hombres; según información obtenida del Registro Nacional de Municipalidades – RENAMU 2014 de este total, 45 mil 689 labora en la provincia de Lima, cifra que representa el 22,7% del total, de los cuales más de 24 mil trabajadores municipales se dedican a las labores de limpieza pública¹.

Que, el artículo 7 de la Constitución Política del Perú, establece que todo peruano tiene derecho a la protección de su salud; como tal, el derecho a la salud forma parte del derecho fundamental a vivir con dignidad. En tal sentido, sabemos todos que el servicio de limpieza pública es una actividad que forma parte de las actividades que tienen como objeto proteger la salud de la población ya que una ciudad sin servicios públicos de limpieza la convertiría en un foco infeccioso y de propagación de enfermedades, en esencia la limpieza pública es de suma importancia para mantener el equilibrio ambiental y de salubridad.

Sin embargo, lo cierto es que a la fecha se han creados empresas municipales para desarrollar una actividad esencial y exclusiva de las entidades ediles, pese a que tanto, la Ley N.º 27972 -Ley Orgánica de Municipalidades- y en la abundante jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional, se viene sosteniendo que: las funciones de limpieza pública constituyen una prestación de naturaleza permanente, además de ser uno de los servicios principales que las municipalidades brindan a la comunidad y de su ejecución depende el cuidado del medio ambiente y la salud pública; criterio jurisprudencial uniforme recaído en las STC 04983-2009-PA, 01891-2009-PA, STC 00466-2009-PA, STC 05958-2008-PA, STC 04481-2008-PA, entre otras) considerar

¹ <http://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/mas-de-200-mil-trabajadores-municipales-celebran-su-dia-7830/>

**"LEY QUE DECLARA COMO SERVICIO PÚBLICO DE NATURALEZA ESENCIAL Y PERMANENTE A LAS PRESTACIONES DE LIMPIEZA PÚBLICA QUE REALIZAN LAS MUNICIPALIDADES, PROHIBIÉNDOSE LA TERCERIZACIÓN LABORAL A EMPRESAS MUNICIPALES Y DE SERVICIOS"**

que la "...). Lo cual se consolida con el concepto que: la labor de limpieza pública constituye una prestación de naturaleza permanente en el tiempo, por ser una de las funciones principales de las municipalidades" (EXP. N.º 00912-2010-PA/TC)².

Por otro lado, en la sentencia en Casación Nro. 7405-2018, Lima Este, se dejó en claro que el cargo de limpieza pública corresponde a la labor que realiza un obrero municipal y éste debe estar comprendido en el régimen 728, ordenándose en dicha sentencia casatoria que la demandada - Municipalidad Distrital de La Molina-, cumpla con inscribir al demandante en el libro de planillas de obreros estables en la actividad de obrero notificador a cargo de la Sub-Gerencia de Gestión Documentaria y Atención, desde su fecha de ingreso hasta el cese, más costos y costas del proceso³.

Por otro lado, en el tema del régimen laboral aplicable a los trabajadores obreros municipales, conforme el artículo 37º de la Ley número 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, segundo párrafo que dispone: **"Los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen"**. La referida norma debe ser analizada bajo estricto rigor constitucional y conforme a lo previsto en el inciso 3) del artículo 26 de la Constitución Política del Perú, que se debe respetar los siguientes principios: Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma, posición que se fortalece con lo expresado en la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaído en el expediente N° 008-2005-PI/TC que señala: **"Cuando una norma tiene diferentes interpretaciones, se debe elegir entre ellos, el que sea más favorable para el trabajador. Asimismo, se debe precisar que la noción de "norma" abarca a la misma Constitución, los tratados, leyes, los reglamentos, los convenios colectivos de trabajo, los contratos de trabajo, etcétera"**.

En tal sentido, existe una total desnaturalización de las relaciones laborales que se han venido implementando a raíz de la promulgación de la Ley 29245, Ley que regula los servicios de tercerización, sobre todo en el ámbito municipal, lo cual ha generado sendos procesos judiciales – con todo el costo no solo en la utilización del aparato

² <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00049-2011-AA.html>

³ <https://pderecho.pe/cargo-de-limpieza-publica-debe-estar-comprendido-en-el-regimen-728-cas-lab-7405-2018-lima-este/>



"LEY QUE DECLARA COMO SERVICIO PÚBLICO DE NATURALEZA ESENCIAL Y PERMANENTE A LAS PRESTACIONES DE LIMPIEZA PÚBLICA QUE REALIZAN LAS MUNICIPALIDADES, PROHIBIÉNDOSE LA TERCERIZACIÓN LABORAL A EMPRESAS MUNICIPALES Y DE SERVICIOS"

jurisdiccional para resolver controversias que han establecido la desnaturalización de los mismos.

En efecto a que del análisis de la naturaleza de las labores efectuadas por los trabajadores obreros que laboran, bajo las diversas modalidades a favor de la empresa municipal tercerizada, mediante contrato fijo (obra determinada o servicio específico), se ha determinado que tiene carácter permanente de acuerdo al objeto social de la municipalidad mencionada por lo que existe una desnaturalización en los términos expresados en el inciso d) del artículo 77 del Decreto Supremo N° 003-97 TR⁴.

A modo de análisis, las municipalidades provinciales, tal es el caso de la Municipalidad Provincial del Callao y otras, tienen como objetivo lograr el desarrollo económico, social, poblacional, cultural y ambiental proporcionando al ciudadano el ambiente adecuado para la satisfacción de sus necesidades vitales, en aspectos de viviendas, salubridad, abastecimiento, educación, recreación, transporte y comunicaciones, de acuerdo a su Reglamento de Organización y Funciones. Así, en el caso de la sentencia en Casación N° 13749-2017 LIMA se estableció que: "los servicios de ayudante de mecánica, ayudante de recolección, barrendero, chofer de unidades mayores, chofer de unidades intermedias, jardinero, lavador, viverista, podador, regador, maquinista, soldador, fumigador y operario, constituyen funciones primordiales, permanentes y necesarias para el complemento de los servicios básicos de limpieza, ya que dichos servicios están relacionado a la actividad principal del gobierno local, y son indispensables para la continuidad y ejecución de la misma"⁵.

En tal sentido, conforme se puede concluir del análisis tanto de la normas jurídicas como de la jurisprudencia, prevalecen principios básicos donde justamente se puede determinar casos en los cuales existe una desnaturalización de los contratos de trabajo justamente en los casos que venimos observando tanto de la Municipalidad Provincial de Lima como la Municipalidad Provincial del Callao y de someterse ante un eventual proceso judicial entre una empresa municipal y los trabajadores, pidiendo su incorporación a la planilla del gobierno local, se generaría controversias en los tribunales

⁴ CASACIÓN LABORAL N° 13749-2017 LIMA SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA

⁵ https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/11/Cas.-Lab.-13749-2017-Legis.pe_.pdf



"LEY QUE DECLARA COMO SERVICIO PÚBLICO DE NATURALEZA ESENCIAL Y PERMANENTE A LAS PRESTACIONES DE LIMPIEZA PÚBLICA QUE REALIZAN LAS MUNICIPALIDADES, PROHIBIENDOSE LA TERCERIZACIÓN LABORAL A EMPRESAS MUNICIPALES Y DE SERVICIOS"

los cuales ya han fallado a favor de los trabajadores, ordenando la incorporación en la planilla de las municipalidades de los trabajadores obreros de limpieza.

Sin embargo, para llegar a ese nivel se tiene que recurrir a un proceso judicial de alto costo y que perjudica por un lado, no sólo al trabajador sino, al Estado por la utilización del aparato judicial para resolver una controversia que se podría dilucidar si se establecerían las bases normativas para regular y/o establecer los mecanismos idóneos para que puedan incorporarse a los trabajadores de una empresa municipal a la planilla de los gobiernos locales, respetando los procedimientos para tal fin y evitar eventuales conflictos sociales que acarrearán daños como los que se han venido dando en los diversos conflictos generados justamente por la inercia del Estado para darle una solución a un problema tan álgido como es el problema de la seguridad jurídica en el ámbito del derecho laboral.

En tal sentido, la propuesta normativa tiene por objeto declarar a las prestaciones de limpieza pública que realizan las municipalidades, como servicio público de naturaleza esencial, permanente e intransferible a través de la tercerización laboral de los servicios, para evitar que los mismos se desnaturalicen en perjuicio de los trabajadores de limpieza y que se mantengan en un clima de incertidumbre, debiendo contratar al personal obrero, bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, sin trasgredir las normas del servicio civil ni la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia.

Relación con el acuerdo nacional

La presente iniciativa se ha desarrollado en concordancia con la DÉCIMO CUARTA POLÍTICA DE ESTADO referido a Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo, donde existe el compromiso de: "(p) fomentará la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo, para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores."



"LEY QUE DECLARA COMO SERVICIO PÚBLICO DE NATURALEZA ESENCIAL Y PERMANENTE A LAS PRESTACIONES DE LIMPIEZA PÚBLICA QUE REALIZAN LAS MUNICIPALIDADES, PROHIBIENDOSE LA TERCERIZACIÓN LABORAL A EMPRESAS MUNICIPALES Y DE SERVICIOS"

II.- EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa no va generar un efecto negativo en la legislación, por el contrario, es más beneficiosa pues tiene por objetivo declarar a las prestaciones de limpieza pública que realizan las municipalidades, como servicio público de naturaleza esencial, permanente e intransferible a través de la tercerización laboral de los servicios, para evitar que los mismos se desnaturalicen en perjuicio de los trabajadores de limpieza y que se mantengan en un clima de incertidumbre, debiendo contratar al personal obrero, bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

III.- ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El proyecto de ley propuesto no irroga gasto al erario nacional, pues no existe inversión que se tenga que hacer que genere gastos al fisco, lo único que se busca es consolidar un mecanismo legal para que los trabajadores obreros municipales puedan regularizar su situación jurídica respecto de su estatus de trabajadores obreros de servicios esenciales que son de competencia exclusiva e indelegable a la función edil, acorde con reiterada jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional, que sostiene que: las funciones de limpieza pública constituyen una prestación de naturaleza permanente, además de ser uno de los servicios principales que las municipalidades brindan a la comunidad y de su ejecución depende el cuidado del medio ambiente y la salud pública.