

**ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA**

**INFORME DE ORIENTACIÓN DE OFICIO
N° 006-2024-OCI/0434-SOO**

**ORIENTACIÓN DE OFICIO
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA,
PROVINCIA Y REGION LIMA**

“PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIEZA PÚBLICA”

**PERÍODO DE EVALUACIÓN:
DEL 21 AL 29 DE FEBRERO DE 2024**

TOMO I DE I

LIMA, 29 DE FEBRERO DE 2024

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de
Junín y Ayacucho”

INFORME DE ORIENTACIÓN DE OFICIO
N° 006-2024-OCI/0434-SOO

“PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIEZA PÚBLICA”

ÍNDICE

DENOMINACIÓN	N° Pág.
I. ORIGEN	1
II. SITUACIONES ADVERSAS	1
III. DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN QUE SUSTENTA LA ORIENTACIÓN DE OFICIO	9
IV. CONCLUSIÓN	9
V. RECOMENDACIONES	9
APÉNDICE	10

INFORME DE ORIENTACIÓN DE OFICIO
N° 006-2024-OCI/0434-SOO

“PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIEZA PÚBLICA”

I. ORIGEN

El presente informe se emite en mérito a lo dispuesto por el Órgano de Control Institucional de la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante la Entidad), servicio que ha sido registrado en el Sistema de Control Gubernamental –SCG con la orden de servicio n.° 0434-2024-006, en el marco de lo previsto en la Directiva n.° 013-2022-CGR/NORM “Servicio de Control Simultáneo” aprobada mediante Resolución de Contraloría n.° 218-2022-CG de 30 de mayo de 2022 y modificatorias. Asimismo, el presente servicio de control se emite a razón de un pedido de intervención efectuado por el Congreso de la República.

Este servicio de control busca contribuir al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible n.° 11 “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”; en específico a la meta 11.6 “11.6 De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per capita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.

II. SITUACIONES ADVERSAS

De la revisión efectuada a la documentación vinculada al “Prestación del Servicio de Limpieza Pública”, se ha identificado una situación adversa que amerita la adopción de acciones para asegurar la continuidad del proceso, el resultado y el logro de los objetivos institucionales del “Servicio de Limpieza Pública”.

SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO DE LIMPIEZA PÚBLICA DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA Y LA INAPLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE LA MATERIA SOBRE PROHIBICIÓN DE TERCERIZACIÓN LABORAL Y TODA FORMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL, PONEN EN RIESGO QUE EL CITADO SERVICIO NO SE LLEVE A CABO BAJO LAS NORMAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA PRESTACIÓN, ASI COMO QUE SE GENEREN CONTINGENCIAS LEGALES DE INDOLE LABORAL.

a) Condición

La Entidad y Relima (actualmente Innova Ambiental S.A.) suscribieron el contrato de concesión del Servicio de Limpieza Pública en el Cercado de Lima el 25 de octubre de 1995. Al respecto, con oficio n.° 281-2015-MML-GPIP del 30 de diciembre de 2015¹, la Entidad solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante MEF), brinde su opinión favorable para realizar una novena modificación contractual, cuya propuesta solo contenía una cláusula, la que se encontraba referida a la renovación del plazo de vigencia de la concesión por 120 días contados a partir del 22 de febrero de 2016 o hasta el inicio de la prestación efectiva del servicio por parte del postor que resulte adjudicatario en el proceso convocado por el concedente. Es decir, la Entidad solicitó opinión favorable para ampliar la vigencia del contrato por un periodo adicional, en tanto se efectuaba un nuevo proceso de adjudicación para concesionar tal servicio.

La Entidad sustentó esta vigencia de plazo, considerando un cronograma previsto para una nueva adjudicación a un postor que ejecute los servicios de limpieza, la que tenía plazo máximo el mes de abril del 2016. En base a dicho sustento y pronunciamiento del MEF con informe n.° 017-2016-EF/68.01 de 25 de enero de 2016, emitió opinión favorable. No obstante, la Entidad no concretó la adjudicación del postor, aun cuando se trata de una obligación prevista en la novena adenda, **teniendo como resultado que actualmente Innova Ambiental S.A. siga contratado.**

¹ Con la suscripción de la adenda n.° 8 al citado contrato de concesión el 4 de agosto de 2005, se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 24 de octubre de 2015.

Cabe mencionar que, actualmente la Entidad ha convocado el Concurso Público n.º 002-2024-MML-OGA-OL, para el “Servicio de Alquiler de Vehículos para la Gestión del Servicio de Limpieza Pública del Cercado de Lima”, cuyo objetivo general es Contratar el servicio de alquiler de los vehículos necesarios para realizar la gestión del Servicio de Limpieza Pública en el Cercado de Lima². Al respecto, de la revisión de los términos de referencia incluidos en las bases del citado procedimiento de selección, se advierte que el numeral “5. Alcance y Descripción del Servicio”, señala en el acápite “5.3 Condiciones del servicio” “(...) El servicio deberá realizarse a todo costo, lo cual incluye: chofer, operarios especializados (...)”. *Adicionalmente, el acápite 7.2 Personal no clave, señala que el servicio incluye un total de ciento sesenta y dos (162). En consecuencia, las bases del citado procedimiento de selección **han establecido condiciones y obligaciones que no solo implican la contratación de vehículos, sino que también se han establecido actividades afines al servicio de limpieza pública, según se detalla:***

Cuadro n.º 1
Personal y actividades afines al Servicio de Limpieza pública

Detalle	Comentarios
7 supervisores	Es exigencia que los siete (7) supervisores tengan por actividades “verificar que la prestación del servicio se ejecute”, así como, “Dirigir y coordinar con los supervisores de la entidad la ejecución de las actividades propias del servicio contratado” ; por consiguiente, de acuerdo a la propia redacción de la Entidad, las condiciones y obligaciones establecidas en las bases, son afines y/o se encuentran vinculadas a la prestación del servicio de limpieza pública.
92 choferes	Es exigencia que los noventa y dos (92) choferes ejecuten la actividad de “Conducción de los vehículos de acuerdo a los horarios, rutas o programación asignada por la Subgerencia de Servicios a la Ciudad”; por consiguiente, de acuerdo a la propia redacción de la Entidad, los referidos choferes efectuarían labores que implicarían la ejecución permanente de parte de la actividad “Prestación del Servicio de Limpieza Pública” .
93 operarios especializados	Es exigencia que los sesenta y tres (63) operarios especializados ejecuten la actividad “Operación del Sistema Hidráulico de los vehículos compactadores o volquetes según corresponda”; por consiguiente, de acuerdo a la propia redacción de la Entidad, los referidos operarios efectuarían labores que implicarían la operación de vehículos compactadores utilizados en la recolección de residuos sólidos , siendo ello parte de la actividad “Prestación del Servicio de Limpieza Pública” no habiendo delimitado las condiciones y alcances de dicha labor.

Fuente: Bases Integradas

Elaborado por: Comisión de Control

Sobre el particular, el artículo 37º Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala que los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, teniendo que, en esa misma línea, el estado peruano emitió la Ley n.º 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, es relevante mencionar que:

- Mediante oficio n.º 421-2021-JUS/DGDNCR de 9 de noviembre de 2021, la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos remitió a la Entidad, la Opinión Jurídica n.º 009-2021-JUS/DGDNCR respecto a la Ley n.º 31254, señalando *“En este 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 (...) 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 pueden ser gestionados por las diferentes modalidades indirectas de APP”*.
- Mediante informe n.º D000020-2022-MML-GAJ de 11 de enero de 2022, la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la Entidad, señaló en su numeral 2.21 *“En aplicación del Principio de legalidad, se colige que la Prohibición de la Ley N° 31254, también alcanza a las modalidades de gestión indirecta (contrataciones u otras) únicamente en el extremo referido a la contratación de personal para las labores predominantemente manuales que se realizan en los servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, la conservación y mejora del ornato local y afines, puesto que la prohibición no alcanza al uso de equipos, maquinarias, servicios especializado u otros pueden ser gestionados por las diferentes modalidades indirectas de APP”*.

² De acuerdo al cronograma publicado en el SEACE señala que la Presentación de ofertas se realizará el 28 de febrero de 2024, la evaluación y calificación de ofertas se realizará del 29 de febrero al 1 de marzo de 2024 y que el otorgamiento de la Buena Pro se realizará el 1 de marzo de 2024.

En consecuencia, a pesar de la existencia de informes del Ministerio de Justicia y la propia Entidad, las condiciones, obligaciones y actividades establecidas de las bases inobservarían el artículo 1° de la Ley n.° 31254, la cual establece, que los gobiernos locales se encuentran prohibidos de “tercerizar³” o “contratar por medio de intermediación⁴” los servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines que prestan los obreros municipales, a su vez, no tomarían en cuenta la Ley n.° 29245, la cual señala que en la tercerización trabajadores estén bajo su exclusiva subordinación de las empresas; además, no considerarían que según la Ley n.° 27626, en la intermediación laboral, los trabajadores destacados a una empresa usuaria no pueden prestar servicios que impliquen la ejecución permanente de la actividad principal de dicha empresa⁵.

Por otro lado, es pertinente señalar lo siguiente:

- a) Uno de los servicios más importantes que las municipalidades brindan a la ciudadanía es el Servicio de Limpieza Pública⁶, cuya prestación se realiza de forma permanente y del cual depende tener una ciudad limpia, habitable y con menores riesgos de salud para la población, **para que se pueda vivir adecuadamente**, teniendo que de no garantizarse su continuidad ello afectaría el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado.

Sobre el particular, el citado derecho fundamental está establecido en el inciso 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú⁷ y está compuesto por dos (2) elementos, los cuales han sido desarrollados en la sentencia n.° 00048-2004-PI/TC, siendo estos “el derecho a gozar de ese medio ambiente” y el “derecho a que ese medio ambiente se preserve”, teniendo que, el “derecho a gozar a un medio ambiente”, consiste en disfrutar de los componentes de la naturaleza, los cuales se interrelacionan de forma armónica, **para que las personas puedan vivir adecuadamente**. De otra parte, el “derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado” **versa sobre las responsabilidades que asume el Estado como garante de las normas que protegen y aseguran el respeto a la condición humana y al orden social**.

En esa línea, el artículo 21° del Decreto Supremo n.° 014-2017-MINAM, Reglamento del Decreto Legislativo n.° 1278, establece 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**. Por tal motivo, siendo que las municipalidades son las responsables de brindar el servicio de limpieza pública, le corresponde adoptar las acciones preventivas y correctivas.

- b) Innova Ambiental S.A (actual concesionario del servicio de limpieza pública) interpuso una demanda de amparo el día el 1 de octubre de 2021, peticionando se disponga la inaplicación al

³ De acuerdo a la Ley n.° 29245, (...) 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**.

⁴ De acuerdo a la Ley n.° 27626 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. Los **trabajadores destacados a una empresa usuaria no pueden prestar servicios que impliquen la ejecución permanente de la actividad principal de dicha empresa**.

⁵ Existen antecedentes que nos dan cuenta de las decisiones que ha tomado el Poder Judicial, sobre la materia “Desnaturalización de la Tercerización”, debiendo señalar que el Sindicato de Trabajadores de la Empresa Innova Ambiental S. A. demandó a la “Municipalidad Metropolitana de Lima” y a “Innova Ambiental S.A”, teniendo que la Cuarta Sala Laboral de Lima de la Corte Superior de Justicia de Lima, determinó que si existió una relación laboral entre los setecientos nueve (709) trabajadores y la Municipalidad Metropolitana de Lima, señalando que la entidad pública debía registrar a los trabajadores en su libro de planillas. Seguidamente, la Municipalidad Metropolitana de Lima interpuso un recurso de agravio constitucional de cuyo resultado el Tribunal Constitucional declaró improcedente el recurso presentado. Fuentes: Casación Laboral n.° 13749-2017 LIMA disponible en https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/11/Cas.-Lab.-13749-2017-Legis.pe_.pdf y Recurso de agravio constitucional disponible en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00664-2021-AA%20Interlocutoria.htm>

⁶ El artículo 21° del Decreto Supremo n.° 014-2017-MINAM, Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, 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.

⁷ En esa línea el artículo I de la Ley n.° 28611, Ley General del Ambiente, señala que “*Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, (...)*”.

caso concreto del artículo 1° de la Ley n.° 31254, originando el expediente n.° 04095-2021-0-1801-JR-DC-11.

Posterior a dicha fecha, la Contraloría General de la República (CGR) emitió los siguientes informes de control vinculadas a la prestación del servicio de limpieza pública:

Cuadro n.° 2
Informes de control comunicados por la Contraloría General de la República

SITUACIÓN ADVERSA DESCRITA EN EL INFORME DE VISITA DE CONTROL N.° 0007-2022-OCI/0434-SVC, NOTIFICADO CON OFICIO D000170-2022-MML-OCI RECIBIDO EL 31 DE MARZO DE 2022	SITUACIÓN ADVERSA DESCRITA EN EL INFORME DE ORIENTACIÓN DE OFICIO N.° 11116-2022-CG/APP-SOO NOTIFICADO CON OFICIO N.° 000281-2022-CG/APP RECIBIDO EL 6 DE OCTUBRE DE 2022
<p>SITUACIONES EN EL PROCESO DE ADECUACIÓN 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, QUE PONEN EN RIESGO SU CUMPLIMIENTO ENTRE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA Y LA OERS.</p> <p>(...), la empresa Innova Ambiental S.A. mediante C-781/2022 de 16 de marzo de 2022, <u>comunicó a la MML que su representada no comparte la posición institucional con relación a los alcances de la Ley n.° 31254. (...)</u></p> <p>Es así que, en línea con su postura sobre la inaplicabilidad de la norma, han iniciado un proceso de amparo, <u>tramitado bajo el expediente n.° 04095-2021-0-1801-JR-DC-11. (...)</u></p> <p><u>Situación que pone en riesgo que la municipalidad contrate de manera directa y sin intermediación laboral a los obreros municipales que brindan servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local. (...)</u></p>	<p>HAN TRANSCURRIDO MÁS DE 6 AÑOS DE SUSCRITA LA ADENDA N° 9 QUE AMPLIÓ LA VIGENCIA DEL CONTRATO DE CONCESIÓN, SIN QUE LA MML HAYA EFECTUADO EL NUEVO PROCESO DE ADJUDICACION DE LA CONCESIÓN AL QUE SE COMPROMETIÓ EN LA ADENDA Y EN EL SUSTENTO DE LA MISMA, LO CUAL NO SE CONDICE CON EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA Y VALOR POR DINERO ESTABLECIDOS EN EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1362 Y SU REGLAMENTO. DICHA SITUACION NO PERMITE ASEGURAR LA EFICIENCIA DE LOS COSTOS EN LA PROVISIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIEZA.</p> <p>(...)</p> <p>En efecto, no existe certeza que la continuidad del actual Concesionario en el desarrollo del proyecto, <u>sea la opción más adecuada y que represente una combinación óptima entre los costos del proyecto y la calidad del servicio ofrecida a los usuarios, máxime si los sustentos sobre los cuales se suscribió la Adenda N° 9 al Contrato de Concesión, no consideraban la continuidad de este por más de seis (6) años desde suscrita la referida adenda, sino máximo seis (6) meses según lo declarado en su momento por la MML. (...)</u> <u>Dicha situación no permite asegurar la eficiencia de los costos en la provisión del servicio de limpieza.</u></p>

Fuente: Informe de Visita de Control n.° 0007-2022-OCI/0434-SVC e Informe de Orientación de Oficio n.° 11116-2022-CG/APP-SOO
 Elaborado por: Comisión de Control

Al respecto, las citadas situaciones adversas fueron comunicadas con la finalidad de que la Entidad en el marco de sus competencias y obligaciones adopte las acciones preventivas y correctivas que correspondan, sin embargo, estas **no han sido implementadas**; siendo relevantes; ya que según lo mostrado en el Informe de Orientación de Oficio n.° 11116-2022-CG/APP-SOO, la continuidad del actual concesionario no permite asegurar la eficiencia de los costos en la provisión del servicio de limpieza.

De otra parte, este OCI verificó el estado de dicho expediente en la plataforma virtual de acceso público "Consulta de Expedientes Judiciales – CEJ" **encontrando que con Resolución Cinco de 23 de octubre del 2023 (sentencia), el Décimo Primer Juzgado Constitucional declaró improcedente la demanda de amparo** señalando como sumilla: **"La demanda es improcedente toda vez que, si bien la disposición de la Ley n.° 31254 cuya inaplicación se peticiona, es autoaplicativa, no se acredita que su aplicación haya afectado y/o perjudicado de forma directa y concreta a la demandante, lo que es menester verificar para la procedencia de un proceso de amparo contra norma donde lo que se discute es su inaplicación al caso concreto, por lo que, al no haber sido verificado, se está frente a un caso de cuestionamiento abstracto, para lo cual el ordenamiento ha previsto una vía específica, que es el proceso de inconstitucionalidad"**. En consecuencia, ya existe un pronunciamiento del poder judicial sobre las pretensiones de Innova Ambiental S.A, las cuales devinieron en improcedente.

- c) La Ley n.° 31254, prohibió 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. De otra parte, la referida Ley, estableció 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 y que los gobiernos debían realizar la incorporación progresiva del personal de limpieza

pública, previa evaluación de méritos e idoneidad para los referidos servicios, conforme a lo establecido en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Sobre el particular, de la revisión del Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ); se advierte que si bien el artículo 8° de la Ley n.° 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022 prohibió la incorporación de personal en el sector público (encontrándose dentro de ellos la contratación de los trabajadores obreros de limpieza pública); posteriormente, en el marco de lo establecido en la Ley n.° 31254, el artículo 8° de la Ley n.° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2023; así como, el artículo 8° de la Ley n.° 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2024, exceptuaron dicha prohibición para que las municipalidades efectúen la contratación de los trabajadores obreros de limpieza pública (bajo el régimen de la actividad privada).

A su vez, la Ley n.° 31638 y Ley n.° 31953, que para la aplicación de la excepción es requisito que las plazas o puestos a ocupar se encuentren aprobados en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP), en el Cuadro para Asignación de Personal Provisional (CAP Provisional) o en el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE) y en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP), según corresponda, así como que las plazas o puestos a ocupar se encuentren registradas en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) a cargo de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, y que cuenten con la respectiva certificación del crédito presupuestario

Cabe indicar que, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) le comunicó a la Entidad con Informe Técnico n.° 000210-2022-SERVIR-GPGSC de 16 de febrero de 2022, que **“3.2 La previa evaluación de méritos e idoneidad será determinante para la incorporación -bajo el régimen laboral de la actividad privada- a los gobiernos locales del personal que presta los referidos servicios, mediante tercerización u otras formas de intermediación laboral.”**

Posteriormente, Servir le comunicó a la Entidad con Informe Técnico n.° 000244-2023-SERVIR-GPGSC de 2 de febrero de 2023, lo siguiente *“3.2. Corresponderá a los gobiernos locales normar el procedimiento de incorporación señalado en la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 31254, determinando en la evaluación de méritos del personal los requisitos y procedimientos orientados a la vinculación de servidores civiles bajo dicho régimen, basados en criterios objetivos y fundamentados, garantizando en todo momento que no se vulneren los principios de meritocracia, transparencia e igualdad de oportunidades. 3.4. (...), corresponde a los gobiernos locales efectuar la incorporación del personal en mención conforme a lo dispuesto en la citada Ley en concordancia con la LPSP 2023, sin poder calificar sus alcances o negarse motu proprio a la ejecución de lo que dispone, salvo mandato judicial emitido por la autoridad competente.*

Cabe indicar que, con Memorando n.° D000131-2024-MML-OCI de 16 de febrero de 2024, el OCI solicitó informe cuales son las acciones adoptadas por la Entidad para garantizar la prestación del servicio de limpieza pública (ello en merito a las disposiciones establecidas en la Ley n.° 31254) e Informe cual es la última acción realizada por la Entidad respecto al expediente n.° 04095-2021-0-1801-JR-DC-11 (estado de la contratación del concesionario). Al respecto, si bien la Entidad ha remitido el memorando circular D000017-2024-MML-GMM de 20 de febrero de 2024, el informe n.° D000077-2024-MML-PPM de 21 de febrero de 2024 y el memorando n.° D000364-2024-MML-OGF de 23 de febrero de 2024, en ninguno de los citados documentos se han pronunciado de manera concreta respecto a lo solicitado por el OCI, teniendo que ha proporcionado el oficio n.° 036-2024-MML-OGA-OGRH de 13 de febrero de 2024, dirigido a Servir, en el cual señala que:

“(…) el Cuadro de Asignación de Personal de la Municipalidad Metropolitana de Lima data del año 1983, **siendo así las plazas o puestos para que el personal de limpieza pública sea incorporado a la entidad no se encuentran aprobados por este instrumento de gestión.**

En ese marco, se está procediendo a un proceso de actualización del Cuadro de Asignación de Personal, no obstante, este proceso demandaría un mínimo de seis meses considerando la antigüedad que este tiene. En dicho marco, y teniendo presente la trascendencia del servicio de limpieza pública la salud de la comunidad, así como el término del contrato con la empresa que realiza estos servicios formulamos la siguiente consulta ¿Es posible la incorporación bajo el Decreto Legislativo N° 728, del personal que realiza el servicio de limpieza pública, sin que las plazas o puestos a ocupar se encuentren aprobados en el Cuadro de Asignación (CAP) y en el Presupuesto Analítico de Personal PAP?”

En síntesis, la Entidad le consultó a Servir si puede inaplicar el numeral 8 de la Ley de Presupuesto de los años 2024 y 2023; no obstante, es pertinente señalar que en los años 2022 y 2023, Servir ya le había comunicado a la Entidad, que para la incorporación del personal que presta los servicios de limpieza pública (bajo el régimen laboral de la actividad privada) se debía realizar una evaluación de méritos e idoneidad, debiendo normar el procedimiento de incorporación, conforme a lo dispuesto en la Ley n.º 31254 y en concordancia con la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2023, sin poder calificar sus alcances o negarse motu proprio a la ejecución de lo que dispone, **salvo mandato judicial emitido por la autoridad competente (lo cual en el presente caso no ha ocurrido)**⁸. Además, si bien en el año 2022, las entidades públicas carecían de habilitación legal que les permitiese incorporar personal, ello fue superado con las nuevas disposiciones emitidas por el MEF para los años 2023 y 2024, las cuales establecían como paso previo que se cuente con Cuadro para Asignación de Personal Provisional y Presupuesto Analítico de Personal (PAP).

En este sentido, se advierte que, la Entidad y en especial la “Subgerencia de Servicios a la Ciudad”⁹; así como, “Oficina de Gestión de Recursos Humanos”, no solo se encuentran jurídicamente obligados a establecer condiciones mínimas para que se implemente la Ley n.º 31254, sino, adicionalmente, a respetar las normas vinculadas a la misma y a asegurar el respeto de los demás agentes sociales, teniendo en el presente caso que no se han adoptado las acciones¹⁰, teniendo en el presente caso que **a la presente fecha del año 2024, la Entidad no cuenta con un Cuadro de Asignación de Personal Provisional, hecho que según los argumentos vertidos en el** oficio n.º 036-2024-MML-OGA-OGRH de 13 de febrero de 2024 demandaría un mínimo de seis meses, además que no se ha informado el estado actual del contrato de concesión y conforme a lo revelado precedentemente, se ha convocado un procedimiento de selección, cuyas bases incluye condiciones, obligaciones y actividades que inobservarían de la Ley n.º 31254.

b) Criterios

Los hechos descritos no han tenido en cuenta la siguiente normativa:

- **Ley n.º 28611, Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005**

⁸ El Décimo Primer Juzgado Constitucional con Resolución Cinco de 23 de octubre del 2023 (sentencia), declaró improcedente la demanda de amparo interpuesta por Innova Ambiental S.A (actual concesionario del servicio de limpieza pública) en contra el Congreso de la República.

⁹ Según el artículo 122° del ROF de la Entidad, dicha subgerencia se encuentra a cargo de “Planificar, efectuar o supervisar la prestación del servicio de recolección, barrido de calles, transporte y disposición final de residuos sólidos, escombros y desmonte de obras menores en el cercado de Lima”.

¹⁰ El Tribunal Constitucional en el expediente n.º 0344-2005-PA/TC, señaló que “el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado para el desarrollo de la persona supone la exigencia de condiciones mínimas que el Estado debe asegurar a los individuos a fin de permitir su desarrollo, siendo que el Estado no sólo está obligado jurídicamente a establecer condiciones mínimas de modo técnico, sino, adicionalmente, a respetarlas y a asegurar el respeto de los demás agentes sociales. (...)”.

“Artículo I.- Del derecho y deber fundamental

Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, (...)

(...)

Artículo V.- Del principio de sostenibilidad

La gestión del ambiente y de sus componentes, así como el ejercicio y la protección de los derechos que establece la presente Ley, se sustentan en la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones

(...)

Artículo XI.- Del principio de gobernanza ambiental

El diseño y aplicación de las políticas públicas ambientales se rigen por el principio de gobernanza ambiental, que conduce a la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia.

- **Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el 27 de mayo de 2003**

“ARTÍCULO 37.- RÉGIMEN LABORAL

(...)

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.

- **Ley n.º 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 7 de julio de 2021**

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.

- **Decreto Legislativo n.º 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, publicado el 23 de diciembre de 2016**

“Artículo 2.- Finalidad de la gestión integral de los residuos sólidos

La gestión integral de los residuos sólidos en el país tiene como primera finalidad la prevención o minimización de la generación de residuos sólidos en origen, frente a cualquier otra alternativa. (...)

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. (...)

- **Decreto Supremo n.º 014-2017-MINAM, Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, publicado el 21 de diciembre de 2017.**

Artículo 5.- Principios

*Para efectos del presente Decreto Legislativo, son de aplicación los siguientes principios:
(...)*

e) Principio de protección del ambiente y la salud pública. - *La gestión integral de residuos comprende las medidas necesarias para proteger la salud individual y colectiva de las personas, en armonía con el ejercicio pleno del derecho fundamental a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.*

(...)

Artículo 21.- Aspectos generales

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.

Artículo 22.- Servicio de limpieza pública

El servicio de limpieza pública puede realizarse directamente por la municipalidad y/o a través de una EO-RS. En este último caso, puede 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 Públicas 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, la municipalidad debe asegurar que el personal operativo cuente, en forma oportuna, 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.”

(...)

- **Resolución de Presidencia Ejecutiva n.º Res150-2021-SERVIR-PE, que aprueba la Directiva n.º 006-2021-SERVIR-GDSRH, Elaboración del manual de clasificador de cargos y del cuadro para asignación de personal provisional, publicada el 16 de noviembre de 2021.**

“5.2. Responsabilidades

5.2.3. La ORH o la que haga las veces, tiene las siguientes responsabilidades:

(...)

- Elabora la propuesta de CAP Provisional, así como el informe técnico sustentatorio.

c) Consecuencia

Se pone en riesgo que el servicio de limpieza pública no se lleve a cabo bajo las normas que garanticen una adecuada prestación, así como que se generen contingencias legales de índole laboral.

III. DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN QUE SUSTENTA LA ORIENTACIÓN DE OFICIO

La información y documentación que la comisión de control ha revisado y analizado durante el desarrollo del servicio de la Orientación de Oficio a las actividades de “Prestación del Servicio de Limpieza Pública” del “Servicio de Limpieza Pública”, se encuentra detallada en el Apéndice n.º 1.

IV. CONCLUSIÓN

Durante la ejecución del servicio de Orientación de Oficio de las actividades “Prestación del Servicio de Limpieza Pública”, se ha advertido una (1) situación adversa, que podría afectar la continuidad del proceso, el resultado o el logro de los objetivos del “Servicio de Limpieza Pública”, la cual ha sido detallada en el presente informe.

V. RECOMENDACIONES

1. Hacer de conocimiento al Titular de la Entidad el presente Informe de Orientación de Oficio, el cual contiene las situaciones adversas como resultado de la Orientación de Oficio a las actividades de “Prestación del Servicio de Limpieza Pública”, con la finalidad que se adopten las acciones preventivas y correctivas que correspondan, en el marco de sus competencias y obligaciones en la gestión institucional, con el objeto de asegurar la continuidad del proceso, el resultado o el logro de los objetivos del “Servicio de Limpieza Pública”.
2. Hacer de conocimiento al Titular de la Entidad que debe comunicar al Órgano de Control Institucional, en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, las acciones preventivas o correctivas adoptadas o por adoptar, respecto a las situaciones adversas contenidas en el presente Informe de Orientación de Oficio, adjuntando la documentación de sustento respectiva.

Lima, 29 de febrero de 2024.

EISTEIN ABAD MEDINA
Integrante de Comisión de Control

JULIO GUILLERMO SANTOS FLORES
Abogado de Comisión de Control

EDGAR RAÚL CUEVA GAMERO
Jefe del Órgano de Control Institucional
de la Municipalidad Metropolitana de Lima

APÉNDICE N° 1
DOCUMENTACIÓN VINCULADA A LA ACTIVIDAD

SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO DE LIMPIEZA PÚBLICA DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA Y LA INAPLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE LA MATERIA SOBRE PROHIBICIÓN DE TERCERIZACIÓN LABORAL Y TODA FORMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL, PONEN EN RIESGO QUE EL CITADO SERVICIO NO SE LLEVE A CABO BAJO LAS NORMAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA PRESTACIÓN, ASI COMO QUE SE GENEREN CONTINGENCIAS DE INDOLE LABORAL.

N°	Documento
1	Contrato de concesión del Servicio de Limpieza Pública en el Cercado de Lima el 25 de octubre de 1995 y sus adendas n.°s 8 y 9.
2	Informe n.° 017-2016-EF/68.01 de 25 de enero de 2016.
3	Términos de referencia incluidos en las bases del procedimiento de selección del Concurso Público n.° 002-2024-MML-OGA-OL.
4	Informe de Visita de Control n.° 0007-2022-OCI/0434-SVC, notificado con oficio n.° D000170-2022-MML-OCI recibido el 31 de marzo de 2022.
5	Informe de Orientación de Oficio n.° 11116-2022-CG/APP-SOO, notificado con oficio n.° 000281-2022-CG/APP recibido el 6 de octubre de 2022.
6	Informe Técnico n.° 000210-2022-SERVIR-GPGSC de 16 de febrero de 2022.
7	Informe Técnico n.° 000244-2023-SERVIR-GPGSC de 2 de febrero de 2023.
8	Memorando n.° D000017-2024-MML-GMM de 20 de febrero de 2024.
9	Informe n.° D000077-2024-MML-PPM de 21 de febrero de 2024.
10	Memorando n.° D000364-2024-MML-OGF de 23 de febrero de 2024.
11	Oficio n.° 036-2024-MML-OGA-OGRH de 13 de febrero de 2024.

Lima, 29 de Febrero del 2024

OFICIO N° D000209-2024-MML-OCI

Señor

Rafael Bernardo López Aliaga Cazorla

Alcalde

Municipalidad Metropolitana de Lima

Jr. Conde de Superunda N° 141 – 2do. Piso

Cercado de Lima/Lima/Lima.-

ASUNTO: Notificación de Informe de Orientación de Oficio N° 006-2024-OCI/0434-SOO

REF.:

- a) Artículo 8° de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y modificatorias.
- b) Directiva N° 013-2022-CG/NORM "Servicio de Control Simultáneo" aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 218-2022-CG, de 30 de mayo de 2022 y modificatorias.

Me dirijo a usted, en el marco de la normativa de la referencia, que regula el Servicio de Control Simultáneo y establece la comunicación al Titular de la entidad o responsable de la dependencia, y de ser el caso a las instancias competentes, respecto de la existencia de situaciones adversas que afectan o podrían afectar la continuidad del proceso, el resultado o el logro de los objetivos del proceso en curso, a fin que se adopten oportunamente las acciones preventivas y correctivas que correspondan.

Sobre el particular, de la revisión de la información y documentación vinculada a la "Prestación del Servicio de Limpieza Pública", comunicamos que se ha identificado una (1) situación adversa contenida en el Informe de Orientación de Oficio N° 006-2024-OCI/0434-SOO, que se adjunta al presente documento.

En ese sentido, solicitamos comunicar al Órgano de Control Institucional de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles desde la comunicación del presente Informe, las acciones preventivas o correctivas adoptadas y por adoptar respecto a la situación adversa identificada en el citado Informe, adjuntando la documentación de sustento respectiva.

Es propicia la oportunidad para expresarle las seguridades de mi consideración.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
EDGAR RAUL CUEVA GAMERO
JEFE
ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL

ECC/eam



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: LIWELQN



CARGO DE NOTIFICACIÓN

Sistema de Notificaciones y Casillas Electrónicas - eCasilla CGR

DOCUMENTO : OFICIO N° 000209-2024-OCI
EMISOR : EDGAR RAUL CUEVA GAMERO - JEFE DE OCI - MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA - ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL
DESTINATARIO : RAFAEL BERNARDO LÓPEZ ALIAGA CAZORLA
ENTIDAD SUJETA A CONTROL : MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

Sumilla:

Me dirijo a usted en el marco de la normatividad de la referencia, que regula el Servicio de Control Simultáneo y establece la comunicación al Titular de la Entidad de la existencia de situaciones adversas que afectan o podrían afectar la continuidad del proceso, el resultado o el logro de los objetivos del proceso en curso, se ha emitido el informe de Orientación de Oficio con una (1) situación adversa, que se adjunta al presente documento. En tal sentido, solicitamos que una vez adoptadas las acciones que correspondan, éstas sean informadas a la Comisión de Control en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles desde la comunicación del presente.

Se ha realizado la notificación con el depósito de los siguientes documentos en la **CASILLA ELECTRÓNICA N° 20131380951**:

1. CÉDULA DE NOTIFICACIÓN N° 00000013-2024-CG/0434
2. INFORME N° 006-2024-OCI-0434-SOO
3. OFICIO-000209-2024-OCI

NOTIFICADOR : EDGAR RAUL CUEVA GAMERO - MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA - CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA





CÉDULA DE NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA N° 00000013-2024-CG/0434

DOCUMENTO : OFICIO N° 000209-2024-OCI

EMISOR : EDGAR RAUL CUEVA GAMERO - JEFE DE OCI - MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA - ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL

DESTINATARIO : RAFAEL BERNARDO LÓPEZ ALIAGA CAZORLA

ENTIDAD SUJETA A CONTROL : MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

DIRECCIÓN : CASILLA ELECTRÓNICA N° 20131380951

TIPO DE SERVICIO CONTROL GUBERNAMENTAL O PROCESO ADMINISTRATIVO : SERVICIO DE CONTROL SIMULTÁNEO - ORIENTACIÓN DE OFICIO

N° FOLIOS : 13

Sumilla: Me dirijo a usted en el marco de la normatividad de la referencia, que regula el Servicio de Control Simultáneo y establece la comunicación al Titular de la Entidad de la existencia de situaciones adversas que afectan o podrían afectar la continuidad del proceso, el resultado o el logro de los objetivos del proceso en curso, se ha emitido el informe de Orientación de Oficio con una (1) situación adversa, que se adjunta al presente documento. En tal sentido, solicitamos que una vez adoptadas las acciones que correspondan, éstas sean informadas a la Comisión de Control en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles desde la comunicación del presente.

Se adjunta lo siguiente:

1. INFORME N° 006-2024-OCI-0434-SOO
2. OFICIO-000209-2024-OCI

