

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

**INFORME DE ORIENTACIÓN DE OFICIO
N° 011-2024-OCI/0434-SOO**

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

“PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIEZA PÚBLICA”

**PERÍODO DE EVALUACIÓN:
DEL 25 DE MARZO AL 3 DE ABRIL DE 2024**

TOMO I DE I

LIMA, 3 DE ABRIL 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° 011-2024-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	8
IV. CONCLUSIÓN	9
V. RECOMENDACIONES	9
APÉNDICES	10

INFORME DE ORIENTACIÓN DE OFICIO
N° 011-2024-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.° 0434-2024-011, 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 más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”; en específico a la meta 11.6 “11.6 De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita 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”

CONVOCATORIAS DE PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN VINCULADOS AL SERVICIO DE LIMPIEZA PÚBLICA EN INOBSERVANCIA DE LA LEGISLACIÓN DE LA MATERIA; ASÍ COMO, DE LAS NORMAS DE CONTRATACIONES Y DE LAS NORMAS DE 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, ASÍ COMO QUE SE GENEREN CONTINGENCIAS LEGALES DE INDOLE LABORAL.

a) Condición

Con 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, la Contraloría General de la República le comunicó a la Entidad que algunos servicios ofertados por el concesionario del servicio de limpieza pública (contratado desde 1995), no venían siendo ejecutados; puesto que, la Entidad no los había solicitado, también le informó que no se evidenciaron acciones de supervisión por parte de la Gerencia de Servicios a la Ciudad y Gestión Ambiental y, **además le comunicó que no existe certeza que la continuidad del actual concesionario 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**¹.

En consecuencia, se hizo de conocimiento de la Entidad sobre deficiencias en la prestación del servicio de limpieza pública, las cuales se originaron a razón de las acciones e inacciones de los

¹ 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 2015, la Entidad solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas, 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. En base a dicho sustento y declaración el 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 la que la cual tenía plazo máximo el mes de abril del 2016, **teniendo como resultado que actualmente Innova Ambiental S.A. siga contratado**.

servidores de la Entidad (las cuales eran contrarias a las normas de servicio de limpieza pública), a fin de que dichas situaciones no se repitan y que la Entidad asegure la continuidad del servicio.

Ahora bien, actualmente la Entidad ha convocado los siguientes procedimientos de selección vinculados al servicio de limpieza pública, advirtiéndose situaciones que pondrían en riesgo la continuidad del servicio y la generación de contingencias legales de índole laboral, según se detalla:

1. Sobre el Concurso Público n.º 001-2024-MML-OGA-OL, para el “Servicio de Alquiler de Vehículos para el lavado y desinfección de espacios públicos del Cercado de Lima”.

La Subgerencia de Servicios a la Ciudad³, ha señalado como antecedente de la contratación, que, con el fin de garantizar el adecuado servicio de limpieza y desinfección de los espacios públicos, resulta necesario el alquiler de vehículos para la gestión de dicho servicio, toda vez que la Entidad no cuenta con las unidades vehiculares necesarias para su ejecución⁴.

Cabe indicar que, 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, (...)”. Adicionalmente, el acápite 7.2 Personal no clave, señala que el servicio incluye un total de treinta (30) servidores entre ellos Supervisores, choferes y operarios especializados.

Cabe indicar que, los términos de referencia incluidos en 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 a fines al servicio de Limpieza pública

Detalle	Comentarios
4 supervisores	Es exigencia que los cuatro (4) supervisores tengan por actividades “Verificar que la prestación del servicio se ejecute de acuerdo a los términos de referencia” y “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. Cabe señalar que, el verbo “Verificar (cuya definición según la Real Academia de la Lengua Española es “comprobar o examinar la verdad de algo”) y su consiguiente redacción implica que las actividades que realizarán los supervisores es de naturaleza permanente, teniendo que la actividad permanente es “El servicio de limpieza pública (actividad principal de la Municipalidad)”; De otra parte, el verbo “Dirigir” cuya definición según la Real Academia de la Lengua Española es “Enderezar , llevar rectamente algo hacia un término o lugar señalado”, “Guiar , mostrando o dando las señas de un camino” y “Gobernar, regir, dar reglas para el manejo de una dependencia, empresa o pretensión” y su consiguiente redacción implica que las labores que realizarán los supervisores sean de conducción del servicio, cuya naturaleza es evidentemente permanente (servicio de limpieza pública). Además, el verbo “Coordinar” cuya definición según la Real Academia de la Lengua Española es “Unir dos o más cosas de manera que formen una unidad o un conjunto armonioso”, “Dirigir y concertar varios elementos” y “Unir sintácticamente dos o más elementos del mismo nivel jerárquico” y su consiguiente redacción implica que al estar bajo una concertación con supervisores de la Entidad, los resultados de sus actividades se encuentre sujetas a la aprobación y/o aceptación de personal de la entidad (del mismo o mayor nivel jerárquico), no evidenciándose diferencias entre un servidor de la Entidad (sujeto a la contratación de la Entidad) y un supervisor de la empresa contratada. Por consiguiente, la propia redacción de las actividades de los supervisores ha determinado su inobservancia de la legislación laboral.
13 choferes	Es exigencia que los trece (13) choferes ejecuten la actividad de “Conducción de los vehículos de acuerdo a los horarios y 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” .
13 operarios especializados	Es exigencia que los trece (13) 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.

2 De acuerdo al cronograma publicado en el SEACE señala que la Presentación de ofertas se realizará el 1 de abril de 2024, la evaluación y calificación de ofertas se realizará del 2 de abril al 3 de abril de 2024 y que el otorgamiento de la Buena Pro se realizará el 3 de abril de 2024.

3 de acuerdo al artículo 121° de la Ordenanza N° 2537-MML que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, “La Subgerencia de Servicios a la Ciudad es la unidad orgánica responsable de asegurar la adecuada prestación del servicio de limpieza pública. (...), además del mantenimiento de infraestructura urbana, mobiliario urbano, en el Cercado de Lima y en las vías metropolitanas, en lo que corresponda.”

4 Los objetivos específicos de la contratación son “Cumplir con realizar el lavado y desinfección de espacios públicos en el Cercado de Lima” y “Contribuir con la limpieza y el ornato en los espacios públicos del Cercado de Lima”. En este sentido, las actividades que se desarrollaran en el marco de la citada contratación se encuentran evidentemente vinculadas al servicio de Limpieza pública.

2. Sobre 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”.

La Contraloría General de la República ha comunicado a la Entidad el Informe de Orientación de Oficio n.º 006-2024-OCI/0434-SOO notificado con oficio n.º D000209-2024-MML-OCI recibido el 29 de febrero de 2024, informándole que la “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, así como que se generen contingencias legales de índole laboral”. En respuesta, la Entidad comunicó como última acción el Informe n.º D000469-2024-MML-OGA-OL de 5 de marzo de 2024, a través del cual la oficina de Logística comunica a la Gerencia Municipal Metropolitana, lo siguiente: “(...) este despacho recomienda tomar en consideración lo manifestado por la Comisión del Órgano de Control Institucional, (...), a fin de evitar incumplimientos a cierta normativa en materia laboral, que podría conllevar cierta responsabilidad a la Entidad”.

Sobre el particular, tal como se reveló en el citado informe de Orientación de Oficio, la Entidad, no estableció condiciones mínimas para que se implemente la Ley n.º 31254⁵, siendo pertinente resaltar que, la propia redacción de las actividades de los supervisores, choferes y operarios especializados “consignadas en los términos de referencia incluidos en las bases integradas”, ha determinado su inobservancia de la legislación de limpieza pública y laboral, teniendo que la respuesta brindada, es solo una recomendación de la “Oficina de Logística” debiendo precisarse que la Entidad no ha comunicado al OCI cuáles son las acciones preventivas y correctivas concretas que ha adoptado o que se piensa adoptar.

Cabe recordar que, según el artículo 29 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (RLCE), el área usuaria es la responsable de elaborar los términos de referencia, mientras que, según el artículo 43º del RLCE el comité de selección es el competente para preparar los documentos del procedimiento de selección (bases), así como para adoptar las decisiones y realizar todo acto necesario para el desarrollo del procedimiento hasta su culminación. En los casos que nos ocupan, a pesar de la existencia de informes del Ministerio de Justicia⁶ e informes de la propia Entidad⁷, que inciden en la prohibición de “tercerizar” o “contratar por medio de intermediación” los servicios de limpieza pública y afines, se ha verificado que la Subgerencia de Servicios a la Ciudad (área usuaria), elaboró términos de referencia de las convocatorias, los cuales fueron incluidos en las bases integradas por parte de los comités de selección de los Concursos Público n.ºs 001 y 002-2024-MML-OGA-OL⁸, en cuyos contenidos se han establecido condiciones, obligaciones y actividades para “Supervisores, choferes y operarios especializados” que forman parte del servicio de limpieza pública y que además contendrían presuntas irregularidades, según se detalla:

5 Desde el año 2021, la Entidad conocía que debía seguir un proceso de adecuación, consistente en la incorporación del personal de limpieza pública, teniendo que si bien en el año 2022, las entidades públicas carecían de habilitación legal que les permitiera incorporar personal, ello fue superado con las nuevas disposiciones emitidas por el MEF para los años 2023 y 2024 en las Leyes de Presupuesto. Además, 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 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).

6 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 de 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”.

7 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.º 31254, también alcanza a las modalidades de gestión indirecta (contrataciones u otras) únicamente en el extremo referido a la contratación de personales 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”.

8 El Comité de selección del Concurso Público n.º 001-2024-MML-OGA-OL, está integrado por “Fernando Hernán Santa María Dextre como titular Presidente”, Lucy Dangelly Rabanal Reina como titular Miembro 1º y por “Jordán Jesús Acosta Inga como titular Miembro 2º”. De otra parte, el Concurso Público n.º 002-2024-MML-OGA-OL, está integrado por “Neil Darwin Paima Arias como titular Presidente”, Lucy Dangelly Rabanal Reina como titular Miembro 1º y por “Jordán Jesús Acosta Inga como titular Miembro 2º”.

- Los TDR incluidos en las bases integradas no habrían tomado en cuenta la legislación laboral de la materia ya que según el artículo 37° Ley n.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, por ello en esa misma línea el estado peruano emitió la Ley n.° 31254, la cual establece, que los gobiernos locales se encuentran prohibidos de “tercerizar⁹” o “contratar por medio de intermediación¹⁰” los servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines que prestan los obreros municipales, teniendo que según la Ley n.° 29245, en la tercerización los trabajadores estén bajo exclusiva subordinación de las empresas y de otra parte 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 empresa.

En merito a lo descrito en el párrafo precedente, los supervisores, choferes y operarios especializados solicitados en el **CP n.° 001-2024-MML-OGA-OL** no podrían ejecutar las actividades de “Verificar que la prestación del servicio se ejecute de acuerdo a los términos de referencia”, “Dirigir y coordinar con los supervisores de la entidad la ejecución de las actividades propias del servicio contratado”, “Conducción de los vehículos de acuerdo a los horarios y programación asignada por la Subgerencia de Servicios a la Ciudad” y “Operación del Sistema Hidráulico de los vehículos compactadores o volquetes según corresponda”. A su vez, los Supervisores, choferes y operarios especializados solicitados en el **CP n.° 002-2024-MML-OGA-OL** no podrían ejecutar las actividades “Verificar que la prestación del servicio se ejecute”, “Dirigir y coordinar con los supervisores de la entidad la ejecución de las actividades propias del servicio contratado”, “Conducción de los vehículos de acuerdo a los horarios, rutas o programación asignada por la Subgerencia de Servicios a la Ciudad”; “Operación del Sistema Hidráulico de los vehículos compactadores o volquetes según corresponda”.

Cabe indicar que, el Tribunal Constitucional (TC) ha señalado en la **STC N.° 1944-2002-AA/TC**, respecto al principio primacía de la realidad lo siguiente “(...) *en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que fluye de los documentos, debe darse preferencia a lo primero; es decir, a lo que sucede en el terreno de los hechos*”. A su vez, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), ha señalado en el **Informe Técnico n.° 1952-2019-SERVIR/GPGSC** de 18 de diciembre de 2019, que en algunos casos de contingencias de índole laboral (supuestos en los que el demandante tenía la condición de obrero), los órganos jurisdiccionales vienen aplicando el principio de primacía de la realidad, en la medida que los contratos se han desnaturalizado, puesto que se estaría enmascarando una relación de carácter laboral.

- Se advierte que los TDR que se han elaborado, aprobado y convocado estarían inobservando la normativa aplicable referida precedentemente, debiendo enfatizarse que la Entidad no solo se encuentran jurídicamente obligada a establecer condiciones mínimas para que se implemente la Ley n.° 31254 (tales como contar con un Cuadro de Asignación de Personal Provisional, el cual no tiene según lo comunicado por la propia Entidad)¹¹, sino, adicionalmente, a respetar las normas vinculadas a la misma y a asegurar el respeto de los demás agentes sociales¹². En este sentido, conforme a lo revelado, la Subgerencia de Servicios a la Ciudad y los comites de selección a cargo de las convocatorias, han redactado en los terminos de referencia incluidos en las bases integradas, condiciones, obligaciones y actividades para “Supervisores, choferes y operarios especializados” que forman parte del servicio de limpieza pública y que además no

9 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.

10 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.

11 En el Informe de Orientación de Oficio n.° 006-2024-OCI/0434-SOO, denominado “Prestación del Servicio de Limpieza Pública”, ya se ha revelado que la Entidad ni siquiera cuenta con un Cuadro de Asignación de Personal Provisional, lo cual según sus propios argumentos vertidos en el oficio n.° 036-2024-MML-OGA-OGRH de 13 de febrero de 2024 ello le demandaría un mínimo de seis meses.

12 El Tribunal Constitucional en el expediente n.° 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. (...)”.

toman en cuenta la legislación laboral de la materia, lo que a su vez advierte la inobservancia de las normas de contrataciones vinculadas a la transparencia, eficacia y eficiencia, así como, a la formulación de términos de referencia y elaboración de bases.

- El derecho de vivir en un ambiente sano y equilibrado está establecido en el inciso 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú¹³ 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 de 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 que ameriten a fin de asegurar la continuidad de la prestación del servicio de limpieza pública y con ello el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado, **para que las personas puedan vivir adecuadamente.**

b) Criterios

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

- **Texto Único Ordenado de la Ley n.° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. Aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF y publicado el 13 de marzo de 2019.**

“Artículo 2. Principios que rigen las contrataciones

(...)

c) Transparencia. Las Entidades proporcionan información clara y coherente con el fin de que todas las etapas de la contratación sean comprendidas por los proveedores, garantizando la libertad de concurrencia, y que la contratación se desarrolle bajo condiciones de igualdad de trato, objetividad e imparcialidad. Este principio respeta las excepciones establecidas en el ordenamiento jurídico

(...)

f) Eficacia y Eficiencia. El proceso de contratación y las decisiones que se adopten en su ejecución deben orientarse al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la Entidad, priorizando estos sobre la realización de formalidades no esenciales, garantizando la efectiva y oportuna satisfacción de los fines públicos para que tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de las personas, así como del interés público, bajo condiciones de calidad y con el mejor uso de los recursos públicos.

13 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, (...).”

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

“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.

- **Ley n.º 29245, Ley que regula los servicios de tercerización, publicada el 24 de junio de 2008.**

“Artículo 2.- Definición

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.

(...)

Artículo 5.- Desnaturalización

Los contratos de tercerización que no cumplan con los requisitos señalados en los artículos 2 y 3 de la presente Ley y que impliquen una simple provisión de personal, originan que los trabajadores desplazados de la empresa tercerizadora tengan una relación de trabajo directa e inmediata con la empresa principal, así como la cancelación del registro a que se refiere el artículo 8 de la presente Ley, sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en las normas correspondientes.

- **Ley n.º 27626, Ley que regula la actividad de las empresas especiales de servicios y de las cooperativas de trabajadores, publicada el 9 de enero de 2002**

“Artículo 3.- Supuestos de procedencia de la intermediación laboral

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

- **Reglamento de la Ley n.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado aprobado por Decreto Supremo n.º 344-2018-EF, publicado el 31 de diciembre de 2018 y modificatorias.**

“Artículo 43. Órgano a cargo del procedimiento de selección

43.2. Para la Licitación Pública, el Concurso Público y la Selección de Consultores Individuales, la Entidad designa un comité de selección para cada procedimiento. (...)

43.3. Los órganos a cargo de los procedimientos de selección son competentes para preparar los documentos del procedimiento de selección, así como para adoptar las decisiones y realizar todo acto necesario para el desarrollo del procedimiento hasta su culminación, sin que puedan alterar, cambiar o modificar la información del expediente de contratación

- **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 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 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 citado servicio no se lleve a cabo bajo las normas que garantizan 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, 3 de abril de 2024.

EISTEIN ABAD MEDINA
Integrante de Comisión de Control

JULIO GUILLERMO SANTOS FLORES
Abogado de Comisión de Control

MARITZA JUDIT CASTAÑEDA CARRERA
Jefa (e) del Órgano de Control Institucional
de la Municipalidad Metropolitana de Lima

APÉNDICE N° 1
DOCUMENTACIÓN VINCULADA A LA ACTIVIDAD

CONVOCATORIAS DE PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN VINCULADOS AL SERVICIO DE LIMPIEZA PÚBLICA EN INOBSERVANCIA DE LA LEGISLACIÓN DE LA MATERIA; ASÍ COMO, DE LAS NORMAS DE CONTRATACIONES Y DE LAS NORMAS DE 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, ASÍ COMO QUE SE GENEREN CONTINGENCIAS LEGALES DE INDOLE LABORAL.

N°	Documento
1	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.
2	Bases del Concurso Público n.° 001-2024-MML-OGA-OL
3	Bases del Concurso Público n.° 002-2024-MML-OGA-OL
4	Informe de Orientación de Oficio n.° 006-2024-OCI/0434-SOO
5	Informe n.° D000469-2024-MML-OGA-OL de 5 de marzo de 2024

Lima, 03 de Abril del 2024

OFICIO N° D000377-2024-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° 011-2024-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.
- c) Numeral 4.27 de las Normas Generales de Control Gubernamental, aprobadas por Resolución de Contraloría n.° 295-2021-CG de 23 de diciembre de 2021.

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° 011-2024-OCI/0434-SOO, que se adjunta al presente documento.

Asimismo, es de indicar que la normativa de la referencia c), señala: *"El resultado de los servicios de control, incluyendo el señalamiento de presuntas responsabilidades en los casos que corresponda, debe comunicarse (...) a los titulares de las entidades. (...) de acuerdo a la entidad objeto del servicio de control, se remitirá para conocimiento, una copia del resultado de dicho servicio (...) al Alcalde del Gobierno Local, así como a los consejeros regionales y regidores municipales encargados de la fiscalización de la gestión regional o municipal, según corresponda, y siempre que la entidad o dependencia sujeta a control, dependa de estos o se encuentre bajo su ámbito de competencia (...)"*.

En ese sentido, se remite el Informe de Orientación de Oficio N° 011-2024-OCI/0434-SOO, para conocimiento de su despacho y lo haga extensivo a los regidores encargados de la fiscalización de la gestión municipal de la Municipalidad Metropolitana de Lima; asimismo, solicitamos comunicar al Órgano de Control Institucional de la MML, 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 las situaciones adversas identificadas 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

MARITZA JUDIT CASTAÑEDA CARRERA

JEFA (E)

ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL



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: THEW1CN



CARGO DE NOTIFICACIÓN

Sistema de Notificaciones y Casillas Electrónicas - eCasilla CGR

DOCUMENTO : OFICIO N° D000377-2024-MML-OCI

EMISOR : MARITZA JUDIT CASTAÑEDA CARRERA - JEFE DE OCI
ENCARGADO - 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 normativa 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 de la "Prestación del servicio de Limpieza Pública, a fin que se adopten oportunamente las acciones preventivas y correctivas que correspondan.

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

1. CÉDULA DE NOTIFICACIÓN N° 00000021-2024-CG/0434
2. INFORME DE OO N° 011-2024-OCI-0434-SOO
3. OFICIO-D000377-2024-OCI

NOTIFICADOR : MARITZA JUDIT CASTAÑEDA CARRERA - MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA - CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA





CÉDULA DE NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA N° 00000021-2024-CG/0434

DOCUMENTO : OFICIO N° D000377-2024-MML-OCI

EMISOR : MARITZA JUDIT CASTAÑEDA CARRERA - JEFE DE OCI
ENCARGADO - 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 normativa 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 de la "Prestación del servicio de Limpieza Pública, a fin que se adopten oportunamente las acciones preventivas y correctivas que correspondan.

Se adjunta lo siguiente:

1. INFORME DE OO N° 011-2024-OCI-0434-SOO
2. OFICIO-D000377-2024-OCI

