

Proyecto de Ley N° 1895/2021-CR



Sumilla: Presenta Proyecto de ley que modifica el artículo 1° y deroga algunos artículos de la ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales

El Congresista de la República, Don **ENRIQUE WONG PUJADA**, que suscribe la presente iniciativa, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 102° de la Constitución Política del Perú, concordante con los artículos 22°, 67° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 1° Y DEROGA ALGUNOS ARTÍCULOS DE LA LEY QUE PROHÍBE LA TERCERIZACIÓN Y TODA FORMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL DE LOS SERVICIOS DE LIMPIEZA PÚBLICA Y AFINES QUE PRESTAN LOS OBREROS MUNICIPALES, LEY N° 31254

ARTÍCULO 1°. OBJETO DE LA LEY.

La presente Ley tiene por objeto la modificación del artículo 1° y la derogación de algunos artículos de la Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales, Ley N° 31254.

ARTÍCULO 2°. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 1° DE LA LEY QUE PROHIBE LA TERCERIZACIÓN Y TODA FORMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL DE LOS SERVICIOS DE LIMPIEZA PÚBLICA Y AFINES QUE PRESTAN LOS OBREROS MUNICIPALES, LEY N° 31254.

Modifíquese el artículo 1° de la Ley N° 31254, en los siguientes términos:

Artículo 1°. De la Tercerización Laboral

La gestión municipal de limpieza pública, residuos sólidos, conservación y mejora de ornato local y afines, puede realizarse de forma directa o a través de empresas privadas, quedando a cuenta de cada municipio su elección de manera voluntaria considerando sus propias necesidades.

Los trabajadores encargados de la prestación de los servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora de ornato local y afines, prestan el servicio bajo el régimen laboral de la actividad privada.

ARTÍCULO SEGUNDO: Deróguese los artículos 2°, 4° y la primera y segunda disposición complementaria transitoria de la Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales, Ley N° 31254.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA: La presente norma rige desde el día siguiente de su publicación.



Firmado digitalmente por:
WONG PUJADA Enrique FIR
10621836 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/04/2022 11:27:08-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **4** de **mayo** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1895/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con fecha 07 de julio del 2021 se publicó la Ley N° 31254 “Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza y afines que prestan los obreros municipales”, en la que dispone la prohibición a todos los gobiernos locales, de contratar, tercerizar o realizar 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. Que así mismo, esta norma, establece que los mencionados servicios se prestarán bajo el régimen de la actividad laboral privada, disponiéndose finalmente que los obreros municipales tienen como único empleador a los gobiernos locales.

La “Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza y afines que prestan los obreros municipales”, la Ley N° 31254, fue aprobada vía insistencia, norma publicada en el diario oficial El Peruano el día 07 de julio del año 2021.

Es necesario hacer una revisión a la observación formulada por el poder ejecutivo, la cual ha sido consignada en el Oficio N° 333-2021-PR de fecha 04 de junio del 2021, en donde manifiesta los siguientes argumentos:

Con la autógrafa aprobada por el Poder Legislativo se habría estado vulnerando la autonomía de los gobiernos locales consagrada en el artículo 194° y 195° de la Constitución Política del Perú, concordado con el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, según el ejecutivo, se vulneraría la autonomía de los gobiernos locales al establecer la prohibición absoluta a los gobiernos locales para que puedan efectuar la tercerización del servicio de limpieza y afines u otras formas de contratación distintas al régimen laboral de la actividad privada, sin mayor justificación normativa y sin un análisis de proporcionalidad de acuerdo a los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional, para poder determinar la legitimidad de dicha restricción a la autonomía municipal.

Según lo consignado en las observaciones por el poder ejecutivo, también observa el proyecto de ley porque se habría vulnerado el derecho a contratar con fines lícitos, derecho contemplado en el artículo 2° de nuestra Constitución Política¹, por cuanto las entidades públicas como las privadas tienen derecho a contratar lícitamente a través de la Ley de Contrataciones del estado y su Reglamento.

Otro argumento expuesto por el ejecutivo es que se habría afectado el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, “Esto quiere decir que el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando 'los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución sean razonables y objetivos' y que 'las personas no sean objeto de discriminación' en el ejercicio de este derecho”; señala que la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente 00011-2020- PITS, establece que “el derecho de acceder a la función pública tiene como principio consustancial el principio de mérito, que vincula plenamente a todas las entidades del Estado”. Agrega que “dicho principio posee dos dimensiones. La primera se manifiesta en la evaluación del acceso a la función pública y la segunda funge como un criterio determinante para la progresión en la carrera” (fundamentos 78 y 79). En tal sentido, de acuerdo a la normativa antes citada y a lo señalado

¹ Artículo 2:

Toda persona tiene derecho:

(...)

14) A contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público.

en las referidas sentencias del Tribunal Constitucional, el artículo 4, así como, la primera y segunda disposiciones complementarias transitorias de la Autógrafa de Ley, podrían afectar el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, así como, los principios de meritocracia, transparencia e igualdad ante la ley, al disponer la incorporación progresiva del personal comprendido en dicha Autógrafa, bajo el régimen laboral de la actividad privada, dando prioridad en la contratación por el gobierno local a quienes brindaron servicios al mismo a través de tercerización y otras formas de intermediación laboral.

También en el oficio emitido por el poder ejecutivo se menciona que se habría afectado el derecho a la libertad de empresa contenido en el artículo 59° de la Constitución Política del Perú, textualmente señala lo siguiente: “Por ello, al establecer vía ley una prohibición para el despliegue de una actividad empresarial (empresas de tercerización) en un segmento particular del mercado (gobiernos locales), sin presentar un test de proporcionalidad que justifique este impedimento, la Autógrafa de Ley podría contravenir el derecho constitucional de libertad de empresa”.

Señala también que se habría afectado la productividad de los servicios públicos, toda vez que: “Las municipalidades tienen la potestad de decidir la forma en que brindan el servicio de recojo de residuos sólidos, limpieza pública y afines; el cual puede realizarse directamente administrando el servicio o mediante la contratación de empresas especializadas. Así, corresponde a la esfera de decisión de cada comuna definir cuál es la manera más eficaz y eficiente de otorgar dicho servicio a los ciudadanos de su localidad”. Finalmente menciona que la aplicación de la norma afectaría la actividad empresarial de las empresas dedicadas a este rubro.

Además, en la observación formulada se señala que no está justificado la necesidad de las propuestas contenidas en la autógrafa, hoy publicada como Ley, consignando textualmente lo siguiente: “. . . se observa que el dictamen que sustenta la Autógrafa de Ley no contiene un análisis costo-beneficio de la misma, que permita advertir la necesidad y oportunidad de su aprobación. Asimismo, de conformidad con lo señalado por la Secretaría de Descentralización, dicho dictamen no contiene un diagnóstico sobre la situación actual de los gobiernos locales y no justifica la prohibición a los gobiernos locales de la tercerización de servicios de limpieza pública y afines ni analiza si podrían existir otras medidas más efectivas para lograr su finalidad. Tampoco evalúa el impacto económico que dicha Autógrafa podría tener sobre los gobiernos locales, especialmente respecto al plazo de adecuación de 1 año establecido en su primera disposición complementaria transitoria”.

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social Periodo Anual de sesiones 2020-2021, con fecha 22 de junio del 2021, emitió un Dictamen de Insistencia, por el cual se acordó desestimar las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo aprobando la insistencia en la autógrafa de la Ley.

Pese a estas posiciones encontradas, se publicó la ley que es materia de modificación por parte de este proyecto, la cual analizada bajo la perspectiva de las normas que regulan el acceso al servicio público, ubicamos una serie de contradicciones que consideramos que deben ser corregidas a la brevedad posible para evitar la vigencia de normas que afecten o transgredan a la Constitución Política del Perú, así como, a la correcta administración de los gobiernos locales.

La Ley Marco del Empleo Público, Ley N° 28175, establece en su artículo I que es finalidad de la ley, “Establecer los lineamientos generales para promover, consolidar y mantener una administración pública moderna, jerárquica, profesional, unitaria, descentralizada y desconcentrada, basada en el respeto al Estado de Derecho, los derechos fundamentales y la dignidad de la persona humana, el desarrollo de los valores morales y éticos y el fortalecimiento de los principios democráticos, para obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal y el logro de una mejor atención a las personas”.

Que, así mismo, en los numerales 3 y 7 el artículo IV, consagra los principios de Imparcialidad y el Principio de mérito y capacidad, los cuales son definidos como: "Artículo IV.- Principios Son principios que rigen el empleo público: 3. Principio de imparcialidad. - La función pública y la prestación de servicios públicos se ejerce sin discriminar a las personas y sin realizar diferencias. La implementación de políticas afirmativas respecto a personas con discapacidad o sectores vulnerables no constituyen discriminación en los términos de esta Ley. 7. Principio de mérito y capacidad. - El ingreso, la permanencia y las mejoras remunerativas de condiciones de trabajo y ascensos en el empleo público se fundamentan en el mérito y capacidad de los postulantes y del personal de la administración pública. Para los ascensos se considera además el tiempo de servicio".

Que, el artículo 5to de la mencionada ley prescribe lo siguiente: "Acceso al empleo público El acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto, por grupo ocupacional, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades". Norma que debe ser concordada con el artículo 6to que regula los requisitos de la convocatoria, prescribiendo en su literal a), que la convocatoria debe tener como requisito: "La Existencia de un puesto de trabajo presupuestado en el Cuadro de Asignación de Personal - CAP y en el Presupuesto Analítico de Personal - PAP."

Que, también es pertinente resaltar lo dispuesto en la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057, norma aprobada por el Congreso de la República el día 02 de julio, norma cuya finalidad es establecer que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran; consagrando entre otros principios, el principio de mérito el cual consiste en que: "El régimen del Servicio Civil, incluyendo el acceso, la permanencia, progresión, mejora en las compensaciones y movilidad, se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los postulantes y servidores civiles". Para la incorporación al servicio civil, la norma establece en su artículo 8° que "el proceso de selección es el mecanismo de incorporación al grupo de directivos públicos, servidores civiles de carrera y servidores de actividades complementarias. Tiene por finalidad seleccionar a las personas más idóneas para el puesto sobre la base del mérito, competencia y transparencia, garantizando la igualdad en el acceso a la función pública".

Que, podemos apreciar que la Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales, Ley N° 31254, entra en serias contradicciones con las normas anteriormente mencionadas, en el sentido que transgrede los principios de imparcialidad, capacidad y mérito anteriormente citados en la ley marco del empleo público y la ley del servicio civil.

Que SERVIR ha establecido de manera reiterada y uniforme que: "En principio, debemos señalar que el ingreso a la Administración Pública, indistintamente del régimen al que se encuentre adscrita la entidad, se realiza necesariamente por concurso público de méritos en un régimen de igualdad de oportunidades de acuerdo con los principios de mérito y la capacidad de las personas, con excepción de los puestos de confianza, conforme a los documentos de gestión interna de la entidad de la entidad (Cuadro para Asignación de Personal -CAP, Manual de Organización y Funciones-MOF o Cuadro de Puestos de la entidad- CPE), para los cuales no se exige dicho proceso de selección. Dicha exigencia legal del ingreso mediante concurso público de méritos ha sido establecida por mandatos imperativos de observancia obligatoria, tales como el artículo 5° de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público y en el artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 10232, norma legal que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos

Humanos. Cabe anotar, que el artículo 9° de la referida Ley Marco del Empleo Público sanciona con nulidad los actos administrativos que contravengan las normas de acceso al servicio civil, puesto que vulneran el interés general e impiden la existencia de una relación válida, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quienes los promuevan, ordenen o permitan. Por consiguiente, concluye que, para que un personal obrero ingrese al régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728), se requiere de una plaza vacante y presupuestada, la misma que debe ser sometida a concurso público de méritos, en un régimen de igualdad de oportunidades, contando con la autorización legal correspondiente. (Informe Técnico N° 232-2019-SERVIR/GPGSC de fecha 06 de febrero del 2019).

El presente proyecto de ley un antecedente, el proyecto N° 802/2021-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Avanza País que también propone modificar la Ley N° 31254.

Por consiguiente, consideramos necesario presentar el presente proyecto de ley a fin de corregir aquellas disposiciones legales contenidas en la Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales, ley N° 31254, las cuales tienen abierta contradicción con la constitución y la Ley marco del empleo público y la ley servir anteriormente citadas, para lo cual se propone modificar el artículo primero de la Ley y derogar los artículos 2°, 4° y la primera y segunda disposición complementaria y transitoria de la ley N° 31254 con la finalidad de hacerla compatible con la normatividad vigente sobre el régimen laboral de los trabajadores de los gobiernos locales, precisado en la ley marco del empleo público y la ley SERVIR.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

El proyecto de ley propone modificar el artículo 1° de la ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales, ley n° 31254, a fin de facultar a la gestión municipal a realizarse de forma directa o a través de empresas privadas el recojo de residuos sólidos, quedando a cuenta de cada municipio su elección de manera voluntaria considerando sus propias necesidades.

Que, así mismo se propone derogar los artículos 2°, 4° y la primera y segunda disposición complementaria transitoria de la Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales, Ley N° 31254.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legal no genera gasto alguno al Estado, por el contrario, su aplicación sería beneficioso para la administración pública de los gobiernos locales implicando aliviarlo de un aumento en sus gastos de planilla, cuyo costo podría significar el colapso financiero de estas Municipalidades.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley se relaciona con la política del acuerdo nacional número 24, referido a la afirmación de un Estado eficiente y transparente, referido que se debe construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos.