



CONGRESISTA RUTH LUQUE IBARRA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"



PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA EL ACCESO A PROGRAMAS SOCIALES DE LAS TRABAJADORAS DE LIMPIEZA PÚBLICA

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **Ruth Luque Ibarra**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**.

LEY QUE GARANTIZA EL ACCESO A PROGRAMAS SOCIALES DE TRABAJADORES DE LIMPIEZA PÚBLICA

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto garantizar que el personal de limpieza pública municipal contratado bajo los alcances de la Ley 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 prestan servicio temporal y que no superen el periodo de prueba durante el año, no serán afectados en el acceso a los programas sociales locales y nacionales. Esta medida busca asegurar condiciones mínimas de protección social y equidad en el acceso a derechos fundamentales.

Artículo 2.- Modificación del artículo 18 en la Ley 30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO)

Modifíquese el artículo 18 en la Ley N°30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), en los siguientes términos:

"Artículo 18. Procedimiento de egreso

El procedimiento de egreso consiste en la desafiliación de los usuarios de acuerdo a los criterios de egreso establecidos por las entidades a cargo de las intervenciones focalizadas, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

En el caso del personal de limpieza pública contratado bajo los alcances de la Ley 31254, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales, y cuya contratación no supere el plazo de dos meses durante el año, no serán desafiliados del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO)".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

UNICA. Adecuación y reglamentación

El Poder Ejecutivo en coordinación con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, adecúa los Textos Únicos Ordenados, Resoluciones Ministeriales, Reglamentos y Directivas acordes a la presente ley, asimismo, en un plazo no mayor de noventa (60) días hábiles contados a partir de la vigencia de la presente Ley, aprobará el reglamento de la presente Ley.

Lima, abril de 2025.



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/04/2025 11:04:37-0500



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/04/2025 17:47:14-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/04/2025 11:04:48-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigris Tesoro
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/04/2025 11:14:28-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUÑO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/04/2025 11:27:00-0500

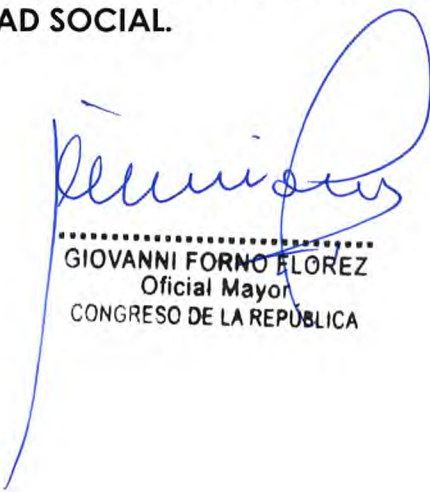


CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **22** de **abril** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 10888/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD; Y**
- 2. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.**



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Esta iniciativa legislativa surge a partir de la necesidad de atender una problemática estructural que afecta a trabajadoras y trabajadores de limpieza pública municipal, quienes desempeñan una labor fundamental para la salud pública, el bienestar urbano y la calidad de vida de la población.

La promulgación de 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*", en julio de 2021, ha representado un avance significativo en la formalización del empleo municipal. No obstante, su aplicación ha puesto en evidencia situaciones particulares que afectan el acceso a derechos fundamentales de un sector históricamente precarizado y feminizado.

En algunos casos, el personal de limpieza pública es contratado por períodos muy breves, de uno o dos meses al año. Esta condición laboral genera una consecuencia no prevista, al ser incorporadas formalmente a planilla, aunque sea por un corto tiempo, estas personas son excluidas del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), lo que conlleva la pérdida de su Clasificación Socioeconómica (CSE) y, como consecuencia, su desafiliación de programas sociales esenciales como el Seguro Integral de Salud (SIS), Juntos, Pensión 65, Contigo, entre otros, afectando seriamente su acceso a servicios básicos y protección social.

La temporalidad de estos contratos no permite que estas trabajadoras accedan efectivamente a los beneficios del régimen laboral formal, mientras que su exclusión del padrón del SISFOH agudiza su situación de vulnerabilidad. En consecuencia, no solo las trabajadoras y trabajadores, sino también sus familias, se ven afectadas por la pérdida de acceso a servicios de salud, alimentación y protección social.

Esta iniciativa legislativa propone modificar el artículo 18 de la Ley N.º 30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), para establecer que el personal de limpieza pública municipal contratado bajo la Ley N.º 31254, cuya contratación no supere el plazo de dos meses durante el año, no sea desafiliado del sistema de focalización. Esta excepción busca evitar que la formalización temporal de su vínculo laboral se traduzca en una pérdida injusta de derechos sociales ya adquiridos.

El proyecto se enmarca en el principio de justicia social y busca garantizar una protección mínima para quienes, desde su labor cotidiana, contribuyen de manera indispensable al funcionamiento de nuestras ciudades.

1.1. Las trabajadoras de limpieza pública municipal: Un importante avance

Hasta antes del año 2021, las trabajadoras y trabajadores de limpieza pública municipal eran contratados mediante órdenes de servicio para la prestación de servicios personales al Estado. Esta modalidad impedía que establecieran un vínculo laboral formal con el gobierno local al que prestaban servicios, negándoles así derechos laborales básicos.

Además, la mayoría de gobiernos locales optaban por concesionar o tercerizar los servicios de limpieza pública a empresas privadas. Como resultado, las trabajadoras y trabajadores pasaban a depender laboralmente de dichas empresas y no de las municipalidades, lo que los colocaba en una situación de alta vulnerabilidad.

La tercerización permitía la subcontratación de personal para actividades permanentes que debían ser ejecutadas directamente por las entidades públicas, generando condiciones laborales precarias. Esto se traducía en desigualdades salariales, recorte de derechos y una marcada inestabilidad laboral para quienes realizaban labores esenciales en el ámbito municipal.

En julio de 2021 se promulgó 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*". Esta norma impide a los gobiernos locales tercerizar o intermediar la contratación para la prestación de servicios como la limpieza pública, el recojo de residuos sólidos y el mantenimiento del ornato. De acuerdo con la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, estos servicios deben ser ejecutados por trabajadores bajo el régimen laboral de la actividad privada, teniendo como único empleador a los gobiernos locales.

Aunque la Ley N.º 31254 representa un avance importante al garantizar la incorporación a planilla de las trabajadoras y trabajadores municipales que prestan estos servicios; sin embargo, se puede advertir que, ante la rotación del personal contratado como personal de limpieza pública, en muchas ocasiones por dos meses. Esta condición genera una consecuencia no prevista, al ser contratadas formalmente durante un breve periodo, son excluidas del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO) y, por tanto, del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), lo que restringe su acceso a diversos programas sociales del Estado, pese a continuar en una situación de vulnerabilidad económica.

1.2. Justificación de la propuesta: Necesidad de garantizar el acceso a programas sociales a trabajadores de limpieza pública.

En ese contexto, la aplicación de la Ley N.º 31254, que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral en los servicios de limpieza pública, y la consecuente incorporación temporal de los y las trabajadoras de limpieza pública a planilla bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 728, podría acarrear

consecuencias perjudiciales. En primer lugar, la afiliación a EsSalud implica la desafiliación automática del Seguro Integral de Salud (SIS), lo cual resultaría en una desprotección en el acceso a servicios de salud, ya que por el breve tiempo de contratación (uno o dos meses) no podrían hacer uso efectivo de las prestaciones de EsSalud.

Adicionalmente, el ingreso temporal a planilla modifica su clasificación socioeconómica (CSE) dentro del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), ya que la información es reportada automáticamente por las entidades correspondientes. Esto genera su exclusión del Padrón de Hogares, lo cual limita o incluso impide su acceso a diversos programas sociales, tanto nacionales tales como Juntos, Pensión 65, Beca 18 o Contigo, así como a programas locales como comedores populares, vaso de leche, entre otros.

En lugar de mejorar su situación económica, esta circunstancia coloca a los trabajadores de limpieza pública en una condición aún más precaria, afectando también a sus familias.

Por ello, resulta fundamental reconocer que el sistema de empleo rotativo responde a una realidad concreta y sigue siendo una alternativa puntual de generación de ingresos para personas en situación de vulnerabilidad. No obstante, por la temporalidad de estas contrataciones, las personas no deberían ser excluidas del Padrón de Hogares del SISFOH.

Como se ha argumentado, su condición de vulnerabilidad persiste, y el retiro de dicha clasificación implicaría una grave afectación a su derecho a acceder a políticas sociales y de salud.

Por ello, esta propuesta legislativa busca modificar el procedimiento de egreso de la Ley del SINAFO, de manera que las trabajadoras de limpieza pública contratadas bajo la Ley N.º 31254, por un periodo no mayor a dos meses al año, no sean desafiliadas del padrón de hogares del SISFOH. Esta medida se sustenta en la necesidad de reconocer la realidad diferenciada de muchas trabajadoras de limpieza pública que, sin dejar de pertenecer a sectores en situación de pobreza, acceden a empleos formales temporales que no constituyen ingresos sostenibles ni generan mejoras estructurales en su calidad de vida.

Lo señalado demuestra que es necesario ajustar el enfoque de protección social y laboral para no penalizar a quienes acceden a oportunidades laborales temporales, ello es evidencia de la necesidad de una solución normativa que contemple estas particularidades. Así, la propuesta busca garantizar un enfoque de protección social y laboral que evite la exclusión de personas que acceden a oportunidades laborales temporales, a través de la modificación del artículo 18 de la Ley N.º 30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO). En el caso de las trabajadoras de limpieza pública, por ejemplo, en distritos como Sicuani, en Cusco, sus remuneraciones no superan los S/ 1,400 soles mensuales. Este ingreso limitado, especialmente cuando proviene de un

contrato temporal de apenas dos meses, no debería ser motivo para perder el acceso a programas sociales.

1.3. Sobre el marco normativo vigente

1.3.1. Prohibición de la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales

A través de la Ley 31254, "Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales", en su artículo 1 se señala su prohibición:

"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".

Asimismo, en el artículo 2 en la Ley 31254, señala que:

"Los servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines que realizan los obreros municipales, se prestan bajo el régimen laboral de la actividad privada, de acuerdo a lo que establece la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Los obreros municipales tienen como único empleador a los gobiernos locales".

1.3.2. El Sistema Nacional de Focalización – SINAFO

El SINAFO busca asignar de manera adecuada y eficiente los recursos públicos de las Intervenciones Públicas Focalizadas (IPF) del Estado, para contribuir al cierre de brechas de pobreza y otras vulnerabilidades, a favor de los grupos poblacionales priorizados¹. Este sistema regula el proceso de focalización haciendo efectiva la identificación, elegibilidad, afiliación y egreso de usuarias o usuarios de las IPF, con un enfoque centrado en la ciudadanía, y no únicamente en la obtención de la clasificación socioeconómica (CSE) a través del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)².

A Través de la Ley N°30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO) en su artículo 1 establece el objeto de dicha ley, señalando lo siguiente:

¹ Disponible en:

https://www.sisfoh.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=492:nota-de-prensa-30-06-2022-e-sistema-nacional-de-focalizacion-sinafo-del-estado-se-fortalece-con-ultima-modificacion-en-su-normativa-de-creacion&catid=107&Itemid=847

² Ídem.

"La presente Ley tiene como objeto crear el Sistema Nacional de Focalización (Sinafo) y establecer los principios, alcance, organización, ámbito, procesos, procedimientos, función de control al proceso de focalización y medidas correctivas que lo regulan; y especifica los integrantes del Sistema y sus funciones en concordancia con la Política Social y en articulación con el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis)".

La Ley N°30435, en su artículo 14, establece el proceso de focalización, señalando lo siguiente:

"El proceso de focalización comprende los procedimientos de identificación, elegibilidad, afiliación y egreso; los mismos que son regulados complementariamente en el reglamento de la presente Ley y por otras disposiciones que emita el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis)".

Siendo así, la presente iniciativa legislativa pretende modificar el artículo 18 de la Ley N°30435, en lo que respecta el procedimiento de egreso, actualmente la ley señala lo siguiente:

"El egreso es una modalidad de la desafiliación. El egreso presupone el logro de los objetivos perseguidos por cada intervención pública. El procedimiento de egreso se aplica en función a los criterios establecidos por cada entidad a cargo de la intervención pública, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis)".

Por lo que, se plantea que el personal de limpieza pública contratado bajo los alcances de la Ley 31254, "Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales", y cuya contratación no supere el plazo de dos meses durante el año, no sean desafiliados del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), por ende, del padrón de hogares del SISFOH.

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

La presente iniciativa legislativa es compatible con el marco constitucional y no implica derogatoria ni contravención de norma alguna, asimismo, no generará gasto alguno al erario nacional, por el contrario, se limita a garantizar la continuidad de derechos sociales ya adquiridos. En ese sentido, respeta los límites establecidos por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, realizaremos un análisis que identifique los efectos sobre las

personas o los grupos de personas en las que impactará la propuesta. Así tenemos el siguiente cuadro:

Actores involucrados	Efectos	
	Directos	Indirectos
Trabajadoras de limpieza pública	<ul style="list-style-type: none"> - Mantienen su clasificación socioeconómica en el SISFOH. - Acceden a programas sociales sin interrupciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de su bienestar y el de sus familias. - Fortalecimiento de su rol en la gestión comunitaria.
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)	<ul style="list-style-type: none"> - Adecuación del SINAFO y lineamientos del SISFOH para contemplar casos de empleo temporal formalizado atípico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ajustes metodológicos en focalización para contemplar situaciones laborales atípicas.
SINAFO / SISFOH	<ul style="list-style-type: none"> - Implementa un criterio de precisión para evitar desafiliaciones por empleo temporal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora en la precisión del enfoque de vulnerabilidad. - Reducción de reclamos y exclusiones injustas.

IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS NACIONALES DEL ESTADO

Esta iniciativa legislativa guarda relación con la Política de Estado N°10. Reducción de la pobreza, que señala:

"Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Asimismo, nos comprometemos a combatir la discriminación por razones de inequidad entre hombres y mujeres, origen étnico, raza, edad, credo o discapacidad. En tal sentido, privilegiaremos la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables".