



**UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO**

**FACULTAD DE DERECHO Y HUMANIDADES**

**ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**

**“La legalidad de la tercerización de los servicios de limpieza pública  
en los gobiernos locales, 2020”**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO**

**AUTOR:**

Br. Asian Alvarado, Renzo Marcos Baldemir (ORCID: 0000-0002-3102-3403)

**ASESOR:**

Mg. Vargas Huamán, Esaú (ORCID: 0000-0002-9591-9663)

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:**

Reforma laboral: flexibilidad laboral y reforma procesal laboral negociación colectiva e inspección de trabajo y sistemas previsionales.

LIMA – PERÚ

2021

### **Dedicatoria:**

Primero dedico esta investigación a Dios, segundo a mi familia, sin su apoyo no hubiera sido posible, tercero dedico mi tesis a mi abuelo Baldemir Alvarado Vite que desde el cielo sé que siempre nos guía y protege.

### **Agradecimiento:**

Agradezco a todos aquellos que, de manera directa o indirecta, fueron parte fundamental de esta investigación, amigos y mentores Carlos Andrés Pérez Gallardo y Carlos Francisco Haro Chalen.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

Carátula	
Dedicatoria.....	ii
Agradecimiento.....	iii
Índice de contenido.....	iv
Índice de tablas.....	v
Resumen.....	vii
Abstract.....	viii
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. MARCO TEÓRICO.....	4
III.METODOLOGÍA.....	11
3.1. Tipo y diseño de investigación.....	12
3.2. Categorías, Subcategorías y matriz de categorización.....	12
3.3. Escenario de estudio.....	12
3.4. Participantes.....	13
3.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	14
3.6. Procedimientos.....	14
3.7. Rigor científico.....	15
3.8. Métodos de análisis de datos.....	16
3.9. Aspectos éticos.....	16
IV. RESULTADOS y DISCUSIÓN.....	17
V. CONCLUSIONES.....	28
VI. RECOMENDACIONES.....	29
REFERENCIAS.....	30
ANEXOS	
ANEXO N°1 : Matriz de Categorización	
ANEXO N°2 : Instrumentos de recolección de datos	
ANEXO N°3 : Validación de instrumentos de recolección de datos	
ANEXO N°4 : Declaración de originalidad del autor	
ANEXO N°5 : Declaración de autenticidad del asesor	
ANEXO N°6 : Autorización de publicación en Repositorio Institucional	

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Categorías, subcategorías y matriz de categorización.....	5
Tabla 2: Participantes.....	13-14
Tabla 3: Validación de instrumento- Guía de entrevista.....	15

## Resumen

La investigación realizada surge debido a la necesidad de determinar qué tan legal es tercerizar los servicios de residuos sólidos, concesionando los mismos a empresas privadas que realizan dicha actividad, esto debido a que últimamente se está cuestionando la legalidad de la tercerización delimitándola a nivel jurisprudencial, e incluso a lo largo de la presente investigación el Congreso presentó un Proyecto Ley que prohíbe de manera expresa a las empresas privadas, realizar dicha actividad. Es por ello, que la investigación ha tenido como objetivo, determinar cómo la legalidad de la tercerización de los servicios de limpieza pública se emplea en los gobiernos locales, 2020. Así mismo, la presente tesis fue desarrollada con una metodología de enfoque cualitativo, tipo básica, con un diseño de teoría fundamentada de alcance descriptivo e interpretativo.

Para la obtención de resultados, estos fueron alcanzados en función a la recolección de datos, a través de técnicas como la entrevista y análisis documental, utilizando como instrumentos sus respectivas guías. Con ello se logró determinar, que la tercerización puede ser utilizada como una figura legal válida para que las empresas privadas desarrollen la actividad de limpieza pública y que el carácter permanente de la actividad no delimita su validez.

**Palabras Claves:** Externalización de servicios, tercerización, servicios de limpieza pública, concesión.

## ABSTRACT

The research carried out arises due to the need to determine how legal it is to outsource solid waste services, granting them to private companies that carry out this activity, this because lately the legality of outsourcing is being questioned, delimiting it at the jurisprudential level, And even throughout this investigation, Congress presented a Bill that expressly prohibits private companies from carrying out such activity. That is why the research has aimed to determine how the legality of outsourcing public cleaning services is used in local governments, 2020. Likewise, this thesis was developed with a qualitative approach methodology, type basic, with a grounded theory design of descriptive and interpretive scope.

To obtain results, these were achieved based on data collection, through techniques such as interviews and documentary analysis, using their respective guides as instruments. With this, it will be determined that outsourcing can be used as a valid legal figure for private companies to develop public cleaning activity and that the permanent nature of the activity does not define its validity.

**Keywords:** Outsourcing of services, outsourcing, public cleaning services, concession.

## I. INTRODUCCIÓN

La siguiente investigación tiene como aproximación temática lo concerniente a la legalidad de la tercerización en los servicios de limpieza pública, siendo esta una actividad fundamental en la vida de un estado, en específico de la comunidad, tal es así que es considerada como uno de los servicios esenciales.

En efecto, como realidad problemática tenemos que en la actualidad a raíz de la pandemia ocasionada por la Covid-19, hemos visto que la salubridad y la limpieza son pieza fundamental en cualquier sociedad, pues el no tenerla es un ejemplo claro del porqué de muchas enfermedades. En ese sentido, podemos determinar que es muy importante contar con un óptimo servicio de limpieza pública, destacando con ello la obligación de cada gobierno local, en implementar un servicio de calidad, por lo que en algunos casos se tienen que hasta contar con empresas especializadas en este rubro que tengan la capacidad de cumplir con la calidad antes mencionada; sin embargo, toca analizar cuán legal es poder externalizar esta actividad inherente a los gobiernos locales, por lo que se desarrolla la presente tesis con el siguiente título: “La legalidad de la tercerización de los servicios de limpieza pública en los gobiernos locales, 2020”, realizado para el curso de Desarrollo de Investigación de la Universidad César Vallejo en Perú. En razón de ello, se hizo un análisis vinculado directamente al derecho laboral, desarrollando la normatividad de la externalización de servicios en su modalidad de tercerización de servicios.

Al respecto, en el contexto local, los gobiernos locales, son los que exclusivamente se ven inmersos en esta situación pues son ellos los que se ven en la obligación legal de brindar servicios de limpieza pública, destacando así nuestro problema general, el mismo que busca determinar ¿cómo la legalidad de la tercerización de los servicios de limpieza pública se emplea en los gobiernos locales, 2020?, además, se resolverá el problema específico 1, ¿cómo el marco normativo de la tercerización influye en la concesión de servicios de la limpieza pública? Lo que determinará como el marco normativo actual permite de manera legal que se pueda concesionar los servicios de limpieza, y que las empresas especializadas a

través de la tercerización puedan proveer dichos servicios, y como problema específico 2, ¿de qué manera la naturaleza jurídica de los servicios de limpieza pública delimita el marco jurisprudencial de la tercerización?

Por ello, como justificación teórica, de nuestra tesis desarrollamos el marco normativo de la tercerización, así como el marco jurisprudencial de la misma, con la finalidad de aportar los conocimientos necesarios para entender esta modalidad de externalización de servicios y como estos influyen en la legalidad de poder realizarlos, independientemente de la naturaleza jurídica de la limpieza pública, dicha evaluación determina como con figura jurídica de la concesión se puede externalizar la provisión de estos servicios, así también presentamos como justificación práctica, la determinación de la legalidad de tercerizar servicios de limpieza pública, analizando la jurisprudencia de este tema, lo que coadyuva a direccionarla y apuntar a la unificación de criterios para esta materia, además como justificación metodológica, aplicamos el método científico, por lo que, mediante consultas a los diferentes datos de investigaciones científicas en el ámbito jurídico, jurisprudencia, normas sustantivas, se tendrá una investigación certera.

En ese sentido, como objetivo general, se pretende, determinar cómo la legalidad de la tercerización de los servicios de limpieza pública se emplea en los gobiernos locales, 2020, así como el objetivo específico 1, determinar cómo el marco normativo de la tercerización influye en la concesión de servicios de la limpieza pública y como objetivo específico 2, establecer de qué manera la naturaleza jurídica de los servicios de limpieza pública delimitan el marco jurisprudencial de la tercerización.

Para concluir, se presenta como supuesto general de investigación la actividad de limpieza pública, la tercerización de servicios es una actividad legal, permitida por la legislación peruana, si se interpreta de manera sistemática; sin embargo, existen una coalición normativa, debido a que de otras normas la prohíben de manera indirecta, además que existe una serie de sentencias contradictorias respecto a la materia, por lo que la presente investigación determino que es legal tercerizar

servicios de limpieza pública, así también como primer supuesto específico tenemos que el de marco normativo de la tercerización interpretado de manera sistemática hace completamente legal externalizar los servicios de limpieza pública por parte de las municipalidades, para ello nos ampararemos en el artículo 1° del TUO de la Ley 30225, que menciona que los gobiernos locales deben orientar la creación de normas a maximizar los recursos públicos que se invierten en las contrataciones de bienes, servicios, en función de ello el numeral 6.2), inciso 6) del artículo 161° de la Ley 27972 “Ley Orgánica de Municipalidades”, autoriza a las municipalidades a firmar contratos de concesión de servicios de limpieza pública y gestión de residuos sólidos y verificar su eficaz cumplimiento y por ello resultaría válido, sin embargo, como supuesto específico 2, tenemos que el marco jurisprudencial es completamente lo contradictorio, pues para ellos la externalización de servicios no es válida la naturaleza jurídica de los servicios de limpieza pública lo delimita, toda vez que al tener el carácter permanente, los jueces supremos, consideran que municipalidades no podrían tercerizar estos servicios, generando con ello una coalición con los jueces de otras instancias, quienes mencionan que si es factible poder externalizar los servicios.

## II. MARCO TEÓRICO

Toda investigación tiene dentro de su estructura un marco teórico en donde se desarrolla la teoría de la misma, en base a los antecedentes científicos, investigaciones previas, estudios ya realizados sobre la materia o incluso que se aproximen de manera temática a lo investigado.

Por ello, en lo relacionado a los trabajos previos nacionales encontramos que Romero (2015), en su tesis titulada “La Tercerización De Servicios y la razón por la que Afecta Negativamente a la Funcionalidad de los Derechos Laborales”, presentada en la Universidad Privada del Norte, con enfoque cualitativo, con alcance explicativo y diseño de tipo transversal, donde se buscó determinar como la figura jurídica de la tercerización de servicios afectará de manera negativa a los derechos laborales, esta tesis nos sirve para darnos una aproximación temática en lo relacionado a la tercerización y como ella se utiliza para ejecutar servicios, pues concluye dando una validez a la tercerización, definiéndola como una forma de cooperación de las empresas, que tiene como consecuencia la flexibilización de las relaciones jurídicas entre empleado y empleador.

Así mismo, Jáuregui y Medina (2019) en su tesis “Emplazamiento de empresas tercerizadoras en procesos de desnaturalización de contratos de tercerización Laboral”, tesis presentada en Universidad Nacional de Trujillo, para la obtención del título de abogado, donde se hace un estudio cuantitativo, con método inductivo y analítico. Esta tesis, tuvo como objetivo determinar el impacto generado por el emplazamiento a las empresas tercerizadoras en procesos de desnaturalización, desarrollando para ello como se desnaturalizaría un contrato de tercerización de servicios, lo que influye directamente en el tema a tratar y como conclusión se tiene que emplazar a las empresas tercerizadoras para que sean parte pasiva de las audiencias, generan un costo demasiado elevado, perjudicando con ello al estado directamente a los órganos que imparten justicia, teniendo así un impacto a la economía procesal la que dentro de su concepto enmarca el uso del tiempo, el esfuerzo del estado por dar las garantías mínimas para que una persona

acceda a la tutela jurisdiccional efectiva, además estas controversias por desnaturalizar la tercerización y que próximamente se acompañe de procesos judiciales, generan costos de indumentaria para desarrollar las audiencias, afectando enormemente a toda la reformulación de los problemas laborales en el país. (p. 96)

Por otro lado, Infante (2017) en su tesis “La desnaturalización del vínculo laboral de los trabajadores bajo la modalidad de la tercerización de servicios, lima sur - 2016”, presentada para la Universidad Cesar Vallejo, con la finalidad de la obtención del título de abogada, esta investigación tenía como objetivo general: “Prevenir la afectación de la desnaturalización del vínculo laboral en los trabajadores bajo la modalidad de la tercerización de servicios, Lima Sur-2016.”(p. 44), realizando una investigación con tipo de estudio aplicado, utilizando la teoría recolectada con el método descriptivo.

Esta tesis en cuestión tuvo como conclusión, que al presentarse la desnaturalización del vínculo laboral por la no aplicación correcta de la tercerización se afecta de manera directa a los trabajadores, afectado directamente a sus derechos y beneficios laborales.

Así también, resulta de vital importancia es el desarrollado por Rebaza (2017), en la tesis titulada “Hacia una definición del aspecto locativo en el ámbito de aplicación de la tercerización de servicios en el ordenamiento laboral peruano”, este trabajo busca profundizar en el aspecto locativo de la externalización de servicios en el ámbito de la tercerización, a través de la descripción, el análisis y la comparación en lo que respecta al tema investigado, llegando a determinar que la tercerización o también llamada outsourcing, es una figura jurídica legal donde una empresa que se le conoce como principal, encarga a otra empresa conocida como contratista, la realización integral de una parte de las actividades del proceso de producción, con la mera finalidad de que la última realice lo encomendado con sus propios recursos, herramientas, indumentarias, y que se haga bajo su propio riesgo. (p. 170)

En lo que respecta a los antecedentes internacionales, Luque (2015), en su tesis “Tercerización/Outsourcing como Estrategia Organizacional”, utilizada para adquirir el grado de Magister en Derecho, en la Universidad Tecnológica Bolívar, la misma que buscaba objetivo general establecer las piezas fundamentales que se de la tercerización como que servirían como un plan para cualquier organización durante un periodo de diez años que abarcaban desde el 2013 hasta el 2014, con único fin de analizar su evolución y desarrollo desde una perspectiva académica. (p. 19)

En esa tesis, el autor menciona que el método utilizado es descriptivo y analítico, pues busca hacer destacar cualquiera de los aspectos que involucran al fenómeno investigado, teniendo como conclusión que la tercerización se ha utilizado como un medio de reducción de costos en la mayoría de empresas descuidando la relación formal de trabajo.

Así mismo, se ha utilizado como antecedente la tesis de Guía (2018), con el título “Inexistencia de control al servicio que prestan empresas privadas concesionarias de servicios públicos”, utilizada para optar por el título de abogado, teniendo como objetivo general: “Realizar un estudio desde el punto de vista de la doctrina jurídica de la concesión de servicios que realiza el Estado en el ámbito privado; y, así verificar la falta de control a las empresas concesionarias de servicios públicos” (p. 116). En función a un análisis inductivo, con descripción y del contexto histórico, concluye que la concesión es definida como un acto de autoridad pura, por el cual se entrega la prestación de un servicio público a un tercero, especializado para que desarrolle de manera autónoma la actividad, basándose en las exigencias de Ley.

Por otro lado, Catillo (2014), con su tesis “Análisis Cualitativo-Jurídico de la Tercerización Laboral en el Marco del Derecho de Asociación Sindical en Colombia”, (Utilizada para obtener el grado académico de abogado), menciona que su investigación buscan analizar la figura jurídica desde un espectro histórico, y buscar con ella el impacto a los derechos sociolaborales, la investigación de tipo descriptivo y siempre buscando el análisis de lo relacionado con el tema, detallando al fenómeno de la tercerización, concluyendo que la figura jurídica de la

tercerización es una manera pura de negación del vínculo laboral entre el empleador y empleado; pues esta forma de subcontratación lo que genera es mayores ganancias para las empresas tercerizadoras y un ahorro para quien delega las actividades, siempre importando poco y a expensas de los derechos de los trabajadores (p. 120).

En lo que respecta a la historia, según Sánchez (2014), durante muchos años la subcontratación ha sido un método y forma utilizada por las diferentes empresas para con ello reducir de cierta forma los costos que conlleva la producción, para dicho autor, con esta forma de delegación se vuelve más eficiente y eficaz la prestación de servicios, pues son especializados. (p. 73), por otro lado, Giao, P., Oliveira J., Moacir de M. & Pinheiro G (2018), mencionan que la externalización de servicios, en principio fue una especie de salida económica para las empresas, que carecían de grandes vacíos legales en protección de derechos de los trabajadores.

Ahora bien, se ha notado que a lo largo del tiempo, existen diferentes puntos de vista por las nuevas formas de la externalización del trabajo, las figuras de la flexibilización laboral aparecen en el mundo como una forma nueva de generar relaciones laborales; no obstante también han generado una serie de problemas, así lo precisa Chiriboga, Elizabeth y Toscanini (2018), pues consideran que fue un fuerte golpe que afectó directamente a una cantidad considerable de trabajadores y favoreció a los empresarios. Cabe precisar que esta concepción ha ido cambiando a través del tiempo. (p.23). Ello se respalda por lo mencionado por Padilla y Garcia (2017), quien, a lo largo de su texto, indican que la externalización de servicios es una nueva forma de contratación, que surge como herramienta en el nuevo orden jurídico y se adapta a los nuevos modelos económicos empresariales; así mismo, Monereo (2019), quien a través de su texto expreso que las subcontrataciones son externalizaciones productivas y muy funcionales.

A lo antes expuesto, se le suma lo indicado en su investigación Perán y Monereo (2019), quienes indican que la subcontratación, es una figura que

tranquilamente puede respetar los aspectos laborales y de seguridad social (p.1).

Así mismo, tenemos lo mencionado por Ibarra y Gonzales (2015), precisando que la tercerización de servicios, conlleva o mejor dicho es una forma de descentralizar los procesos propios de la empresa delegadora del servicio, por lo que se deduce que las empresas tercerizadoras son quienes buscan a los de trabajadores con cierta especialidad en la actividad pura de su objeto social y bajo sus propias reglas, dirección y utilizando sus recursos mismos y (p. 23).

Para conceptualizar a la tercerización, Rojas (2020), define de manera clara y concisa a la tercerización de servicios precisando que es una forma de externalizar una actividad, con validez jurídica, la misma que faculta tanto a la empresa principal como a la empresa usuraria encomendar o transferir parte de sus unidades de producción, correspondientes a su cadena de procesos, esto se da a través de contratos civiles o comerciales, para dicho autor la empresa tercerizadora deberá contar con sus propio personal, recursos y con un capital demostrable, pero también dicha empresa tiene que permitir con dicha tarea encomendada, que la empresa principal desarrolle con mucha más eficiencia su actividad por la cual fue creada. (p. 32).

En esa línea, la legislación comparada, nos explica cómo se desarrolla este fenómeno en países como Argentina, donde tal y como lo precisa Irureta (2014), la externalización de servicios, a través de subcontrataciones se encuentra establecida en la ley N°20744, “Ley relativa al Régimen del Contrato de Trabajo”, y en la Ley N° 24013 “Ley Nacional de Empleo “ desprendiéndose de ella una serie de obligaciones para las empresas principales, con un fin proteccionista hacia los derechos de los trabajadores, buscando siempre tutelar los mismos. (p. 51), cabe resaltar lo indicado por, García (2016), pues para él en cada país existen diferentes formas de externalizar servicios, y se utilizan como estrategia por cada empresa, cada país se arraiga a las costumbres que se han desarrollado a lo largo del tiempo, por lo que el sistema de desnaturalicen en el quebrantamiento de figura de tercerización será diferente en cada país.

En ese sentido, habiendo precisando los conceptos según diferentes autores, conceptualizando lo indicado en la legislación comparada, procedemos a remitirnos al contexto local, donde Blanco (2019) expresa que en el Perú la Ley N.º 29245, es la que regula la tercerización donde se le define, se expresan los requisitos para una tercerización perfecta y se reglamenta dicha forma de prestación de servicios. (p. 1); así mismo, Chira (2014), precisa que es importante el análisis de dicha norma para poder identificar las falencias de la misma, este autor la conceptualiza como la forma de externalizar servicios, a cuenta propia de la empresa, bajo su propia línea de dirección, con sus propia instrumentaria. En ese sentido encontramos que la tercerización es la forma de dar servicios a una empresa, que surge por el grado de especialización de la tercerizadora, quien cuenta con personal, experiencia, propios recursos.

Es así que, para Rojas (2014), romper la línea entre y desnaturalizar la figura de la tercerización resulta sumamente sencilla, siempre que no se tome en cuenta el Artículo 2º de la Ley N° 29245, donde la empresa tercerizadora debe hacerse cargo del proceso productivo encomendado con sus propios recursos, con personal bajo su subordinación.(p. 52), así pues Fernández y Longo (2018), precisa que la delegación a través de un sistema donde la provisión bienes o servicios necesarios para el funcionamiento, independientemente si la empresa principal podría encargarse. (p. 3); por ello, Del bono (2014), indica que la tercerización actualmente es una tendencia, donde se delegará una parte la actividad productiva a empresas externas, especializadas (p.2), que según Carrillo (2019), para que ella se presente se debe respetar la continuidad dentro de periodo y periodo, es importante pese a la entrada y salida (p.9), para con ello respetar la esencia de lo emanado por cada contrato de trabajos y sus tres componentes (p.15).

En efecto, la desnaturalización expresa en la norma de tercerización, surge a especie de sanción para aquellas empresas que no cumplen con lo precisado por la norma, surge como una especie de protección para los trabajadores donde sus emperadores usen la figura de tercerización como forma de evadir el pago a sus derechos laborales, o se camuflen como empresa tercerizadoras (fantasmas).

Ahora bien, muchas veces suele confundirse la tercerización con la figura de la intermediación laboral, por lo que en los siguientes párrafos se realiza una conceptualización de la intermediación y posteriormente una diferenciación entre ambas figuras, para con ello tener claro el panorama y poder entender los conceptos legales.

La Tercerización, conforme a la Ley 29245, recae en la contratación de empresa a fin de que desarrollen actividades especializadas u obra, debiendo concurrir, entre otros: (i) prestación por cuenta y riesgo del servicio brindado, (ii) tener propios recursos financieros, materias o técnicos, (iii) responsables de sus actividades, (iv) los trabajadores estén bajo su subordinación, (v) pluralidad de clientes y (vi) retribución por obra o servicios.

Al respecto, la tercerización permite una flexibilidad cualitativa respecto a una parte integral del proceso productivo y de prestación de servicios, es decir, no existe simplemente provisión de personal, sino de un servicio integral.

En cambio, la Intermediación Laboral, recae sobre servicios temporales y complementarios o altamente especializados. En el primero, uno o más trabajadores son destacados a una empresa tercera, quien supervisará y dirigirá sus tareas y en las segundas se destacará personal a otra empresa (usuaria) para desarrollar tareas complementarias o especializadas, sin embargo, la empresa tercera no determina ni supervisa, en esencia, las tareas del trabajador destacada.

Sobre el particular, la diferenciación más resaltante con la figura de la Tercerización, es que en la intermediación se provee sólo personal para que sea direccionado por la empresa usuaria, es decir, existe un desplazamiento administrativo. De igual forma, existe una limitación en cuanto al personal máximo que se puede contratar bajo esta figura, es decir, bajo Intermediación sólo se podrá intermediar hasta un 20% de los trabajadores de la empresa usuaria, no existiendo dicha limitación para la Tercerización.

Habiendo definido que es la externalización de servicios en ambas figuras, podemos tener claro que para efectos de los servicios de limpieza pública, ya sea barrido, recolección de residuos sólidos u otros análogos, lo que se necesita es un empresa, primero con la experiencia debida, que tenga un sistema de gestión y manejo de residuos sólidos adecuados, que cuente con la maquinaria e indumentaria, que por su grado de especialización logre la eficiencia del servicio, lo que calzaría no con la figura de intermediación toda vez que las actividades, que se les encomiendan no son parte primordial del proceso de la municipalidad, por ende la figura idónea para el desempeño del servicio sería la tercerización laboral.

Cabe precisar, que la figura de tercerización será solamente la figura laboral aplicada que conceptualizará y regirá efectos entre los trabajadores y la empresa tercerizadora. Ahora, para la relación jurídica entre los municipios y dichas empresas, es necesario remitirnos primero al artículo IV de la Ley N° 27972 “Ley Orgánica de Municipalidades”, pues este articulado habilita a los gobiernos locales a encargarse directamente del desarrollo sostenible de la comuna, así mismo el numeral 6.2), inciso 6) del artículo 161° de la misma Ley, hace referencia a que los municipios estarán a cargo del sistema de tratamiento y eliminación de residuos sólidos y podrán firmar contratos de concesión de servicios para el desempeño de este, dicho apartado legal es primordial, ya que habilita a los gobiernos locales a poder gestionar la limpieza pública a través de externalización de servicios.

Es menester señalar, lo precisado por Haider (2016), pues para él las principales causas de la tercerización de servicios de limpieza pública se sustenta en como la comunidad muestra su desaprobación del servicio; siendo un aspecto importante la calidad de las unidades compactadores, la infraestructura con la que se cuenta para tratar los residuos sólidos (p.10), esto concuerda con lo dicho por Puentes, Gómez y Garrido (2014), porque afirma que el poco nivel de eficiencia del servicio público de limpieza afecta en negativo a la satisfacción de los contribuyentes.(p.12)

En ese sentido, los gobiernos locales que externalicen los servicios de limpieza pública, bajo la figura de tercerización, tendrán a sus trabajadores bajo un régimen privado 728, pero con ciertas características de los obreros municipales, por ello, es importante tener establecido cuales son las características de los obreros municipales, que tal y como lo definen Quispe, Caballero, Achallma, Rodriguez y Adrianzen (2017), este tipo de trabajadores son indispensables y que, por la naturaleza de sus funciones, son de una actividad permanente (p.10), así mismo, Rojas (2013), establece que este tipo de trabajadores pese a poder ser contratados bajo la modalidad temporal, tienen los mismos derechos que otros. (p.7).

Por ello, como enfoques conceptuales, tenemos definido a la tercerización como la externalización de actividades especializadas, únicamente cuando las empresas tercerizadora asuma a su propia cuenta y bajo sus propios recursos la actividad encomendada. Mientras que los servicios de limpieza pública son actividades esenciales para la comunidad, estos servicios suelen darse a través de una concesión, entendiéndola como sesión del derecho a una explotación, por lapso de tiempo sea por servicios y bienes, en la concesión la administración otorga la posibilidad a un tercero de hacer el uso, goce y disfrute de cierta parte concesionada. Resulta también importante resaltar el concepto de marco jurisprudencial, entendiéndolo como a la jurisprudencia relevante en la materia.

### III. METODOLOGÍA

El enfoque cualitativo, es claramente definido por Salgado (2019) ya que nos habla sobre el concepto general de este precisando que: “El enfoque cualitativo se interesa por conocer cómo los individuos o grupos sociales investigados viven y experimentan ciertos fenómenos o experiencias.” (p.28). En ese sentido, emplear el *enfoque cualitativo*, resulta idóneo, toda vez que nos centraremos en la recolección, análisis e interpretación de la información hallada referente a nuestra investigación.

#### 3.1 Tipo y diseño de investigación

En la presente de investigación, se tomó la decisión de emplear la *investigación básica*, que, para lograr un mayor entendimiento, se ha decidido utilizar lo acotado por el autor Hernández (2014) quien la subdivide en 7 tipos, a los que él denomina “genéricos”, entre ellos están los diseños etnográficos, la popular teoría fundamentada o el propio estudio cualitativo.

Al respecto, este tipo de investigación tiene como característica la síntesis de todo su desarrollo en el marco teórico, el mismo que aborda la legalidad de la tercerización en los servicios de limpieza pública, pues con esta parte se busca tener un vasto conocimiento del marco legal, así como la definición de la tercerización por varios autores, para con ello dar una noción del tema y que sea de principal utilidad para la sociedad, en pocas palabras es el marco teórico, la síntesis de conceptos básicos que se utilizan para dar respuesta a todas las preguntas de nuestra investigación.

Cabe resaltar que en este estudio como diseño de investigación escogimos la *teoría fundamentada*, con la mera finalidad de poder construir nuevas teorías, relacionadas a la legalidad de la tercerización de los servicios de limpieza pública, analizando la normas del tema, la jurisprudencia y como la concesión es la forma jurídica para tercerizar en función a los datos reales y que esta sea aplicada en un área determinada, esto es afirmado por Hernández (2014) al precisar que “Su propósito es desarrollar teoría basada en datos empíricos y se aplica a áreas específicas”. (p.472).

### 3.2. Categorías, Subcategorías y matriz de categorización:

La investigación cuenta con las siguientes categorías y subcategorías que son las bases esenciales del estudio, a continuación, lo detallamos en la siguiente tabla:

Tabla N° 1. Categorías y subcategorías

<b>Categorías</b>	<b>Subcategorías</b>
<b>Legalidad de la Tercerización</b>	Marco Normativo de la Tercerización Marco Jurisprudencial de la tercerización
<b>Servicio de Limpieza Pública</b>	Naturaleza jurídica de los servicios de limpieza pública. La concesión de los servicios de limpieza pública

Fuente: Elaboración propia.

La matriz de categorización se encuentra anexada en la presente investigación.

### 3.3. Escenario de estudio:

Para esta investigación, se ha abarcado a todos los Gobiernos Locales del Perú, en específico La Municipalidad de Lima, pues es en este escenario concreto, donde se desarrolla todo el problema que se ha identificado.

En efecto, la elección de escenario de estudio se ha realizado por la especialidad de la materia investigada, debido a que la limpieza pública es una responsabilidad directa de los Gobiernos Locales, La Municipalidad de Lima, por lo que resulta imprescindible evaluar esta área determinada, y lo que respecta a las empresas a quienes se les delega dichas actividades de limpieza en sentido, los participantes elegidos para la entrevista son abogados especializados en Materia Laboral, Abogados de empresas tercerizadoras, ex gerentes municipales y administrador de una empresa del rubro, inspectores de SUNAFIL, así como, revisores del poder Ministerio de Trabajo.

### 3.4. Participantes:

Como participantes de la presente investigación, tendremos a diferentes especialistas en derecho laboral, un Abogado y administrador de una empresa dedicada al rubro de Limpieza Pública, así como otros abogados laboristas e inspectores de SUNAFIL, un analista legal del Ministerio de Trabajo, un ex Gerentes Municipal. Cada participante coadyuvará al logro de los objetivos de la investigación, por ello con la ayuda de estos 10 especialistas (detallados en la tabla), se podrá realizar una mejor aproximación al tema en cuestión y además el desarrollo del mismo, a continuación, se detalla a los participantes:

Cuadro de sujetos entrevistados:

Tabla N° 2. Participantes.

<b>NOMBRES</b>	<b>PROFESIÓN</b>	<b>CARGO</b>	<b>EXPERIENCIA LABORAL</b>
<b>Carlos Andrés Pérez Gallardo</b>	ABOGADO	Abogado Laboralista y coordinador de administración y RR.HH, en la empresa PETRAMAS S.A.C.	10 años
<b>Carlo Francisco Haro Chalen</b>	ABOGADO	Abogado Laboralista Ex abogado de la empresa O.L., Empresa de Intermediación de servicios de Limpieza.	8 años
<b>Moisés Vega Romero</b>	DIRIGENTE SINDICAL	Asesor de la Confederación General de Trabajadores del Perú.	15 años
<b>Carlos Reyna Nomberto</b>	ABOGADO	Abogado Laboralista del Estudio Jurídico Consultores S.D y asociados.	10 años
<b>Manuel Ángel Martin del Pomar Saettone</b>	ABOGADO	Socio Principal del Estudio Jurídico del Pomar y del Pomar, con Maestría en Gestión Público.	25 años
<b>Sergio Alexis Dioses Montoya</b>	ABOGADO / ARBITRO LABORAL	Socio Principal del Estudio Jurídico, Consultores S.D y asociados.	15 años
<b>Juan Eduardo Armas Aguilar</b>	ABOGADO	Inspector Auxiliar en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral-SUNAFIL	12 años

<b>Luis Miguel Peña Palacios</b>	ABOGADO	Analista Legal del Ministerio de Trabajo	8 años
<b>Diego Soria Dall Orso</b>	ABOGADO	Ex Gerente de Gestión y manejo de Residuos Sólidos, Municipalidad de Barranco.	20 años
<b>Cristian Ojeda Montoya</b>	ABOGADO	Gerente legal de PETRAMAS SAC	15 años

Fuente: Elaboración propia, 2020

### **3.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos:**

Como técnicas entendemos a los diferentes recursos propiamente dichos, que analizan con sus respectivos instrumentos una serie de datos, y se utilizan como especie de ayuda para dar respuestas a las diferentes preguntas planteadas y así sustentar de nuestra investigación.

Primero se utiliza la técnica de la entrevista con su respectivo instrumento “guía de entrevista”, la misma que recaba las diferentes opiniones sobre las preguntas concretas del tema en cuestión, segundo se utiliza en el análisis documental, para revisar tanto una revista de la contraloría correspondiente con su respectivo instrumento, así como, una sentencia de la Corte suprema, relacionada a la externalización de servicios, con su respectivo instrumento y “guía de análisis documental”.

### **3.6. Procedimiento**

Como procediendo desarrollado, en la entrevista se recabó las opiniones de diferentes profesionales especialistas en la materia, concurriendo a sus domicilios o centro de trabajo, y para aquellos participantes que desearon se realice de manera virtual, se utilizó la aplicación más factible, mientras que por medio del análisis documental, se analizó un informe de la contraloría que habla sobre la prestación del servicio de limpieza pública y su eficiencia , y por último, se analizó como los jueces resuelven al respecto a esta materia, resaltando una

sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Lima, que desarrollo el caso del sindicato SITOBUR, (empresa de limpieza pública) vs la Municipalidad de Lima.

### 3.7. Rigor científico

Respecto al rigor científico, la diversa información que se obtuvo, cumple con los requisitos que toda tesis científica debería tener, para así desarrollar la validación de la naturaleza del análisis, para el autor Alan (2017), “las investigaciones cualitativas, necesitan de manera estricta recolectar una variedad de datos, con la finalidad de darle un carácter valido y fiable, donde el autor tendrá un rol importante al momento de generar el análisis e interpretar los datos recolectados”. (p.85).

En ese sentido, para la validación que, de los instrumentos aplicados, se necesitó la revisión de docentes avocados a la investigación. Nuestros validadores se encuentran expresamente identificados en la tabla tres.

Tabla N° 3. Validación de la Guía de Entrevista.

<b>Datos generales</b>	<b>Cargo</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Esaú, Vargas Huamán</b>	Docente de Derecho UCV- Lima Norte	Aceptable 92%
<b>Enrique, Laos Jaramillo</b>	Docente de Derecho UCV- Lima Norte	Aceptable 95%
<b>La Torre Guerrero, Ángel Fernando</b>	Docente de Derecho UCV- Lima Norte	Aceptable 95%

Fuente: Elaboración propia.

### **3.8. Métodos de análisis de datos**

Como se puede denotar, a lo largo de esta investigación se ha venido aplicando el denominado enfoque cualitativo, realizando una serie de análisis de datos, utilizando el método descriptivo, para explicar la legalidad de la tercerización de los servicios de limpieza pública, y como esta se utiliza en los gobiernos locales en la actualidad, con ello se comprobará como esta tiene plena validez, así mismo, se aplicó el *método hermenéutico*, pues a través este, se pudo comprender como la tercerización de servicios de limpieza pública, tiene un papel importante a lo largo del tiempo en la sociedad, además de lo mencionado se empleó también el *método inductivo*, para llegar a las conclusiones a través de un análisis de informaciones consideradas básicas, así es que el marco legal, marco jurisprudencial, de la tercerización de servicios de limpieza nos permiten llegar a un resultado.

### **3.9. Aspectos éticos**

Como autor, la presente investigación respeta todos los principios esenciales y específicos, de la Ética, con un integro respeto a todos los sujetos intervinientes de la presente; resaltando valores fundamentales como la probidad, justicia, con la finalidad de entregar una investigación que no solamente aporte conocimientos, sino también que tengo un alto valor moral.

Por lo tanto, esta investigación científica está sometida a un estricto uso de las reglas APA y guía de ética de la Universidad Cesar Vallejo, además del uso correcto de las técnicas de recolección de datos, que se corroboran con la autorización expresa de todos los participantes de la investigación.

Por último, se aseguró la mención a todos los autores, respetando sus derechos y manteniendo el respeto a su privacidad, prevaleciendo el uso de los mecanismos adecuados para evitar caer en la muy popular de plagio o incluso en el uso de información errónea o falsa.

#### **IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

En el presente punto se realizará la descripción de todos aquellos resultados recolectados, con la utilización las Guías de Entrevistas y Guía de Análisis Documental, instrumentos necesarios para la presente investigación. En razón a ello, comenzaré exponiendo los datos que fueron obtenidos en las Guías de Entrevista, relacionado al Objetivo General: determinar cómo la legalidad de la tercerización de los servicios de limpieza pública se emplea en los gobiernos locales, 2020, para el cual se formularon las siguientes interrogantes:

1. ¿Cómo cree usted que la legalidad de la tercerización de los servicios de limpieza pública se emplea en los gobiernos locales?
2. ¿Qué problemas cree que existen en el desarrollo de la legalidad de la tercerización?
3. De acuerdo a su experiencia ¿qué tan conveniente considera que los gobiernos locales se encarguen de manera directa de los servicios de limpieza pública?

En relación a la primera pregunta, los entrevistados Haro, Reyna, Soria, Peña, Pérez, Ojeda, Del Pomar, Armas, Dioses y Vega (2021) se evidencian diversos problemas en la legalidad de la tercerización, tales como: los pésimos controles de los contratantes para el cumplimiento de los requisitos normativos, los alcances legales de los beneficios exigibles por la responsabilidad solidaria, la naturaleza principal del objeto social, la imposibilidad de tercerizar el objeto social, los mecanismos engorrosos de contratación, inestabilidad laboral de los trabajadores contratados por la tercerizadora para prestar el servicio, alta rotación de personal por la modalidad contractual aplicada al momento de captar personal, la confusión con la intermediación laboral, entre otros, no obstante, para Armas, Dioses y Vega (2021), si bien la normativa laboral vigente permite esta modalidad contractual, ello no es óbice para que se pueda utilizar en una actividad permanente y de obligatorio cumplimiento, siendo que la legalidad de no significa legitimidad, así mismo, si bien se encuentra facultadas por las normativas de Concenciones de Servicios de obras públicas y servicios públicos, esto no legitima a que dicha actividad pueda ser canalizada a través de tercerización. Ahora bien, sobre la segunda pregunta Para Haro, Reyna, Soria,

Peña, Pérez, Ojeda, Del Pomar, Armas, Dioses y Vega (2021) se evidencian diversos problemas en la legalidad de la tercerización, tales como: los pésimos controles de los contratantes para el cumplimiento de los requisitos normativos, los alcances legales de los beneficios exigibles por la responsabilidad solidaria, la naturaleza principal del objeto social, la imposibilidad de tercerizar el objeto social, los mecanismos engorrosos de contratación, inestabilidad laboral de los trabajadores contratados por la tercerizadora para prestar el servicio, alta rotación de personal por la modalidad contractual aplicada al momento de captar personal, la confusión con la intermediación laboral, entre otros. Para la tercera pregunta, Haro, Reyna, Soria, Peña, Pérez, Ojeda, Del Pomar, Dioses y Armas (2021), llegan a la conclusión que la gestión de los servicios públicos materializados a través de los Gobiernos Locales es deficiente. Los entrevistados precisan que lo que más se evidencia de la gestión edil es la falta de presupuesto, la morosidad en la recaudación de los tributos, la falta de especialización en el servicio, el incumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo, siendo que todo esto conlleva a concluir que la limpieza pública que se presta de forma directa por las Municipalidades no es brindada bajo estándares de calidad.

Respecto al Objetivo Específico 1: determinar cómo el marco normativo de la tercerización influye en la concesión de servicios de la pública, se realizaron las siguientes preguntas:

4. ¿Cómo cree que el marco normativo de la tercerización influye en la concesión de servicios de limpieza pública?
5. ¿Cree usted que en nuestro país está adecuadamente regulado el marco normativo de la tercerización?
6. En su opinión, ¿considera usted que la figura jurídica de la concesión de servicios de limpieza pública es la forma idónea de generar una relación contractual con la empresa tercerizadora?

Para la primera pregunta, relacionada al objetivo específico 1, los entrevistados Haro, Reyna, Soria, Peña, Del Pomar, Vega y Ojeda (2021) la ley de tercerización influye ya que permite que los servicios sean desarrollados por empresas especializadas en el rubro, aminorando costos innecesarios para el

Estado, mejorando los estándares de calidad en el servicio brindado, permitiéndole al Gobierno Local optimizar los recursos con los que cuenta de acuerdo a su realidad, contrario a ello, es lo precisado por Armas, Dioses (2021), el tema de la tercerización ya ha sido discutido por máximo ente a nivel judicial que es el Tribunal Constitucional, quien ha declarado en varias oportunidades que utilizar esta modalidad involucra un uso fraudulento de la figura por la naturaleza de la actividad, que en este caso, refiere, es permanente. Se advierte el criterio de que no es una actividad especializada porque es parte de la actividad principal del gobierno local por lo que no puede ser tercerizada ni concesionada. En la segunda pregunta, Haro, Pérez y Ojeda, la tercerización se encuentra bien regulado desde un plano normativo, sin embargo, se animan a realizar críticas constructivas, referido a que su aplicación aún no viene siendo realizada al 100% por cuanto no existe, por ejemplo, un Registro de Empresas Tercerizadoras, y que, en muchas ocasiones se suele confundir con la intermediación laboral, mientras que por otro lado para Reyna, Armas, Peña, Del Pomar, Soria, Dioses (2021), no existe un adecuado régimen normativo, precisando los entrevistados que esta modalidad no es del todo clara, existiendo varios vacíos referidos a las propias definiciones que plantea la norma. En efecto, unos de los mayores cuestionamientos recaen en qué tipo de actividad principal puede ser objeto de tercerización, o qué tipo de actividades en general podrían tercerizarse, llegándose a confundir con actividades intermediadas, debido a que en este régimen también se contemplan actividades de alta especialización. Para la tercera pregunta, los sujetos entrevistados Haro, Pérez y Ojeda, tenemos que la tercerización de los servicios de limpieza pública por parte de los Gobiernos es la forma más idónea y directa de generar una relación contractual con la empresa tercerizadora siempre y cuando se cumplan los presupuestos establecidos para su formalización, precisando que esta norma no ha sido declarada inconstitucional y apareció justamente con esta finalidad, esto desde el punto de vista pro empresa, mientras que, Reyna, Armas, Peña, Del Pomar y Soria, Dioses contratar el servicio a través de la tercerización no es la forma más idónea, sin embargo se encuentra un sustento en la normativa vigente, existiendo diversos mecanismos engorrosos que no permiten agilizar la contratación de este servicio a través de

otro mecanismo. Asimismo, al ser una actividad esencial o nuclear, "corazón del negocio" este no puede ser realizado bajo esta figura porque la desnaturaliza.

Para el Objetivo Específico 2: establecer de qué manera la naturaleza jurídica de los servicios de limpieza pública delimita el marco jurisprudencial de la tercerización, se plantearon las siguientes preguntas:

7. ¿De qué manera cree usted que la naturaleza jurídica de los servicios de limpieza pública delimita el marco jurisprudencial de la tercerización?

8. ¿Considera usted que la naturaleza jurídica de carácter permanente de los servicios de limpieza pública, son las razones suficientes para que ellos no puedan ser tercerizados?

9. ¿Considera usted que el marco jurisprudencial de la tercerización está plenamente desarrollado?

Respecto a la primera pregunta, del objetivo específico 2, Armas, Reyna, Pérez, Peña, Dioses (2021), la delimitación del marco jurisprudencial recae en realizar un análisis entre las labores propias del corazón del negocio y labores especializadas aunado a la característica permanente o esencial de la actividad y se obvia los requisitos que la norma plantea para formalizar esta figura. Asimismo, ya se ha establecido en jurisprudencia uniforme que este es un servicio esencial por lo que no corresponde la tercerización, contrario sensu, es lo precisado por Haro, Del Pomar y Ojeda, la delimitación no es congruente y no debería delimitarse el criterio a un solo punto como es que los servicios de limpieza pública son una actividad permanente, sino que se debe verificar si se cumplen con los requisitos legales, si la figura es válida, si la tesis contractual avala la figura, sin perjuicio de que los procesos vienen siendo sentenciados tomando como referencia una casuística distinta a la pertinente. En la segunda pregunta, encontramos también posiciones contrarias, debido a que Armas, Dioses y Reyna, la naturaleza jurídica de la calificación de actividad permanente es un pilar fundamental para que los servicios de limpieza pública no puedan ser tercerizados ya que la sola paralización de esta actividad interrumpe el objeto social de los gobiernos locales. Asimismo, indican que podía existir otro tipo de argumentación ya que la que se plantea actualmente fue planteada, al parecer, para el sector privado y no para el sector público para dar operatividad y dinámica al concepto legal, mientras que para Haro, Peña, Ojeda, Del

Pomar y Soria tener como único fundamento el que la actividad de los gobiernos locales, referida a la limpieza pública es permanente no basta, ya que debe analizarse la realidad de cada región a fin de verificar la mejor opción de contratación y no sobrecargar al Estado con costos innecesarios. Asimismo, consideran que puede ser un eje, pero bajo ningún caso puede determinar un caso si es que no se han valorado los requisitos establecidos por la normativa de tercerización, lo cual contraviene la misma. Finalmente, teniendo en cuenta que la ley de contrataciones, que canaliza el servicio tercerizado, permite externalizar el mismo, se cumple con los parámetros que la norma establece en donde se señala que puede externalizarse una actividad especializada y principal. Ahora bien, en la tercera pregunta, todos pues Haro, Armas, Reyna, Soria, Peña, Del Pomar, Ojeda, Pérez, Dioses y Vega, la jurisprudencia no ha desarrollado en demasía esta figura, considerando que se necesita una unificación mayor de este tema, ya que se ha podido determinar cierta predictibilidad en la resolución de los conflictos laborales derivados de esta modalidad contractual. Asimismo, las cortes no hacen un análisis extenso de la normativa para establecer las actividades que pueden ser materializadas a través de esta figura o porqué, a pesar de cumplirse con los requisitos establecidos por la Ley para su formalización, esto no es tomado en cuenta al momento de resolver, especialmente cuando se trata de resolver controversias aplicadas al Sector Público. Finalmente, refieren que a pesar de la abundante jurisprudencia sobre la desnaturalización de esta figura no existe pronunciamiento sobre si su aplicación en la realidad es correcta o no.

Habiendo expuesto datos de las guías de entrevistas utilizadas para esta investigación, pasaré exponer los datos obtenidas en la Guía de Análisis documental, por ello, para el Objetivo General: determinar cómo la legalidad de la tercerización de los servicios de limpieza pública se emplea en los gobiernos locales, 2020, se analizó, el Documento de Investigación Gubernamental Entidad de la Contraloría de la República Denominado, "La prestación del servicio de limpieza pública en el Perú: un análisis de los determinantes de su eficiencia", de Rivera, Jiménez, Quispe y Ramírez (2020), el mismo que contiene que, todo gobierno local, tiene que velar, por tener a su comunidad limpia y entregar un servicio de calidad, que garantice un ambiente sostenible y permita el desarrollo humano y para ello La Contraloría General de la República, aplica controles para verificar que el

presupuesto para este tema tenga un buen destino, aplicando criterios de gestión, buen manejo y gastos.

Para el objetivo específico 1: determinar cómo el marco normativo de la tercerización influye en la concesión de servicios de la pública, se analizó el Proyecto Ley 6308/2020-CR “Ley que prohíbe la tercerización laboral, de los servicios de los obreros municipales y declara de interés nacional y de necesidad pública el servicio de limpieza”, el documento analizado es una propuesta legislativa que en resumida cuenta y de ser aprobada, eliminará la externalización de los servicios de limpieza pública, dejando de lado a las empresas privadas puedan prestar este servicio especializado. Esta propuesta se plantea desde un punto de vista social y reivindicatorio para el personal de limpieza ya que la tercerización vulnera en demasía los derechos laborales y de seguridad y salud en el trabajo que le corresponden en relación a un obrero contratado directamente por los Gobiernos Locales. Analiza que las empresas que brindan el servicio son las mismas y que esto genera un monopolio en la prestación del servicio bajo el argumento de desarrollar competitividad y tecnologías para el sector, lo cual solo da como consecuencia actos de corrupción.

Ahora bien Para el objetivo específico 2: establecer de qué manera la naturaleza jurídica de los servicios de limpieza pública delimita el marco jurisprudencial de la tercerización, se analizó la Ejecutoria Suprema, Casación N° 13749-2017-LIMA, emitida por la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, del análisis del documento se obtiene, según los magistrados de la Corte Suprema, las Entidades Ediles no pueden tercerizar el servicio de limpieza pública, por ser una actividad de carácter permanente, sin embargo, discrepamos respetuosamente de ese criterio, ya que no se ha previsto que la normativa respecto a la tercerización, permite la contratación bajo esta modalidad para cubrir servicios o actividades principales, precisándose incluso que el sector público se rige por la normativa de contratación y adquisición del Estado, no limitando la contratación del servicio, siempre y cuando cumpla los requisitos establecidos en la Ley de Tercerización.

Para este apartado, utilizaremos la triangulación como método para poder discutir los resultados; es decir, a través de ello podremos triangular valga la redundancia, lo

obtenido en el guía de análisis documental, en la guía de entrevista, comparando con los trabajos previos y teorías relacionadas al tema.

Al respecto, en lo relacionado al Objetivo General , la guía de entrevista refleja que para los sujetos entrevistados, la tercerización es una institución legal que debe reforzar los niveles de control de los contratantes, para que así se cumplan con todos los mecanismos establecidos por la normativa actual; así mismo, precisan que debe ejercerse un mayor control relacionado a la estabilidad de los trabajadores contratados, recordando siempre que puede estar expresamente normado, pero no estar legitimado por el sentir popular, debido a que la figura de tercerización de servicios es siempre vista como una forma de burlar a la Ley y disminuir en medida cuenta derechos laborales. Ahora bien, para los especialistas, pese a las dificultades que existen en el control de las empresas tercerizadoras, estas resultan ser las más eficientes al momento de realizar el servicio de limpieza pública en los gobiernos locales.

En efecto, en lo hallado en el instrumento denominado “guía de análisis documental”, se concluye que no necesariamente en las municipalidades donde existen más ingresos, se denota eficiencia, respecto a la gestión de residuos sólidos, sino más bien, son las municipalidades que tercerizan dicho servicio quienes generar mayor bienestar a la ciudadanía, cabe precisar, que los mecanismos que el estado pone para controlar dichos servicios, a través de la Contraloría de la República, hacen que los municipios no solo sean eficientes, sino también respetuosos con la normativa laboral vigente y derecho de los trabajadores que realizan esta actividad.

Es razón de ello, Luque (2015) en su tesis, indica que lo primero a verificar en todo servicio de tercerización es el respeto de los canones legales, y por ende los derechos laborales de los trabajadores, solo así, se pasará analizar las eficiencias del servicio y otros parámetros que la engloben.

Lo antes mencionado es respaldado por el doctrinario Haider (2016), quien precisa que para tercerizar los de servicios de limpieza pública se deben respetar 2 pilares fundamentales, el primero es respeto por los derechos de los trabajadores y segundo la eficiencia del servicio brindado.

En ese sentido, a partir de lo recolectado en todos los instrumentos utilizados, podemos demostrar el supuesto general; ya que, los entrevistados en su mayoría, precisan que pese a la deficiencias que existan en los controles para las empresas tercerizadoras, se evidencia que los servicios de limpieza pública en su mayoría son más óptimos si estas lo realizan, pues cuentan con material propio, experiencia y estándares de calidad para hacer eficiente su servicio, para con el cliente en este caso los Gobiernos Locales, así mismo, la Contraloría de la Republica, dentro del análisis de eficiencia, señala que son las Municipalidades que delegan dicho servicio, donde se verifica que existe una mayor eficacia, y mejor manejo de residuos sólidos, frente a otras que lo realizan a cuenta propia, ambas amparadas dentro del marco normativo y en el mero respeto a los derechos laborales de sus trabajadores, ello se condice con lo precisado por los jurisconsultos, pues mencionan que si existiera la figura de la tercerización esta deberá siempre respetar los derechos laborales y cumplir con lo que el marco normativo establece, además de cumplir con los estándares de calidad, por la especialización que tienen en la materia, esto es confirmado por las investigaciones previas pues se deben verificar primero los derechos laborales de los trabajadores y luego la eficiencia del servicio brindado, solo así se vuelve optima la tercerización.

En lo relacionado al Objetivo Especifico 1, la mayoría de los especialistas consideran la tercerización al encontrarse bien regulado desde un plano normativo genera un mayor impacto en el desarrollo de servicios especializados, tal y como lo es el rubro de limpieza, permitiendo la normativa vigente descargar económicamente al Estado de costos innecesarios, con el objetivo que este optimice sus recursos y mejore los estándares de calidad en sus servicios, es decir, una mejor y adecuada gestión del mismo, apoyando la idea de que permite establecer relaciones contractuales de una forma más célere evitando trámite engorrosos, como los advertidos en las concesiones de obras o servicios, no obstante, otros entrevistados consideran que aplicar esta modalidad significa una “huida al derecho de trabajo” ya que lo utilizan de modo fraudulento para no incorporar a los trabajadores a la planilla de la empresa usuaria (Gobierno Local), sin perjuicio de que la normativa no expresa con claridad qué tipo de actividades pueden ser utilizadas bajo esta modalidad, por ende, rechazan el carácter de “servicio

especializado” y se centran más en cuestionar el “carácter permanente” de la actividad.

Sin embargo, en lo identificado en el instrumento la guía de análisis documental para los congresistas que promueven el Proyecto Ley 6308/2020-CR, no se debe tercerizar los servicios de limpieza pública porque es una actividad que le compete directamente a los gobiernos locales, y que con esta norma se protege a los trabajadores que realizan esta actividad, desde un sentir social y reivindicatorio.

Ahora bien, Rebaza (2017), en su tesis determina que la tercerización o también llamada outsourcing, es una figura jurídica legal, valida donde perfectamente una empresa que se le conoce como principal, encarga a otra empresa conocida como contratista.

En razón de ello y para conceptualizarlo mejor, se destaca lo mencionado por Blanco (2019), quien expresa que en el Perú la Ley N.º 29245, es la regula la tercerización donde se le define, se expresan los requisitos para una tercerización perfecta y se reglamenta dicha forma de prestación de servicios. (p. 1).

Es por ello que de los hallazgos obtenidos, se demuestra el supuesto específico 1, pues para la mayoría de entrevistados, que la norma no mencione que actividades en específico se pueden tercerizar, no es un impedimento legal, para tercerizar servicios de limpieza pública, esto debido a que se encuentra plenamente reconocida, destacando que el análisis de marco normativo deberá ser de manera sistemática, para con ello darse cuenta que es completamente valido y legal externalizar los servicios de limpieza pública por parte de las municipalidades. Ello está acorde con lo mencionado por los especialistas legales en la materia, pues para estos, lo que debe evaluarse es que las empresas tercerizadoras cumplan con el marco normativo, y con ello estarían normativamente amparados.

Ahora bien, en lo relacionado al Objetivo específico 2, para los entrevistados, la delimitación del marco jurisprudencial debería ser aplicada en base a un análisis entre las actividades que se realizan y los requisitos legales que demanda la norma de la materia, no debiéndose limitar dicho análisis a un pilar como lo es evaluar sólo el carácter permanente, o no, de la actividad tercerizada, lo cual bajo ningún motivo podría significar su ilegalidad, por otro lado, los entrevistados que disienten, postularon que, efectivamente, el carácter permanente del servicio de limpieza es la

postulación máxima que debe evaluarse para determinar que sobre esta no existe posibilidad de tercerización, ni mucho menos la utilización de la figura de concesión de servicios, finalmente, todos los entrevistados concluyen que la jurisprudencia no ha desarrollado adecuadamente los alcances de la tercerización, no existiendo unificación de criterios, centrándose en algunos casos a examinar sólo la actividad realizada y no los requisitos que plantea la normativa de tercerización no permitiendo comprender si realmente aplicar esta figura resulta válida o no.

Ahora bien, según el análisis documental de la Ejecutoria Suprema en la Casación N° 13749-2017-LIMA, los tribunales consideran que por ser el servicio de limpieza pública una actividad, que siempre se realiza y que le es inherente a los Gobiernos Locales, este no puede ser tercerizado, por la naturaleza misma de la actividad.

Por el contrario, Guía (2018), en su investigación menciona a la concesión como una forma de externalizar los servicios válida y legal, de una autoridad que entrega un servicio público a un tercero, es decir a las empresas privadas para realizar un servicio o explotarlo, por lo que el análisis no deberá girar en torno a la actividad ya que esta es legal, sino más bien a la relación jurídica con la empresa que terceriza el servicio y el cumplimiento de los requisitos legales, que para el autor también son legales.

Ello se condice, con lo expuesto por los doctrinarios Quispe, Caballero, Achallma, Rodríguez y Adrianzen (2017), precisan que los obreros municipales son un tipo de trabajadores indispensables y que, por la naturaleza de sus funciones, realizan una actividad permanente, por lo que un trabajador de una empresa tercerizadora, por naturaleza jurídica, será un obrero municipal, así trabaje para una empresa privada.

En ese sentido, los hallazgos relacionados comprueban nuestro supuesto específico 2, pues para los entrevistados los límites de la jurisprudencia deben aplicarse en el análisis de los requisitos legales de la tercerización, por ello no se debe limitar dicho análisis a evaluar sólo el carácter permanente, sino toda la normativa que engloba y el marco legal por la que se lleva a cabo, además deberá tomar en consideración lo precisado por los jurisconsultos, pues para ellos que los obreros municipales sean un tipo de trabajadores indispensables y que su actividad siempre es permanente, no los convierte en trabajadores de la municipalidad, sino que esta condición persiste incluso en las empresas privadas.

#### **IV. CONCLUSIONES**

A través del presente estudio hemos podido concluir con lo siguiente:

PRIMERO: Según los hallazgos, se puede concluir que existe una serie de deficiencias en los controles de las empresas tercerizadoras, no obstante a ello, son estas quienes en su mayoría ejercen una labor eficiente, por el grado de especialización en la actividad desarrollada, su experiencia, sus materiales con estándares de calidad, ello hace que la tercerización sea la respuesta más idónea, que incluso genera mayor bienestar a la comunidad del distrito donde se desempeña la actividad, cabe destacar que toda actividad de tercerización de servicios de limpieza pública tiene que estar dentro de los parámetros que la ley establece.

SEGUNDO: Como segunda conclusión, precisamos que la tercerización como figura legal es completamente válida para ser utilizada en la externalización de servicios de limpieza pública y si bien la norma no establece las actividades específicas que se pueden tercerizar, ello no sería óbice, para que se anule tercerizar los servicios de limpieza pública, sino más bien, lo correcto está en realizar una interpretación sistemática de la normativa encontrando al respecto, y darse cuenta con ello que Ley Orgánica de la Municipalidades faculta a las mismas a externalizar servicios y que la Ley de Tercerización se presenta como mejor opción para desarrollar la actividad.

TERCERO: Por último, como tercera conclusión tenemos que el marco jurisprudencial se encuentra delimitado erróneamente, pues las decisiones están basadas en la evaluación de la naturaleza jurídica de la actividad de limpieza pública y no de los requisitos legales de la propia tercerización, generando parámetros para las empresas tercerizadoras y decisiones arbitrarias a nivel judicial.

## V. RECOMENDACIONES

PRIMERO: Recomendamos a las Entidades Públicas y Privadas que utilizan esta modalidad de contratación, revisar el fiel cumplimiento de los requisitos que la normativa contempla a fin de enmarcar la contratación de los servicios a prestar, evitando desnaturalizar esta figura. Esto, evidentemente, permitirá a las Entidad Públicas (Gobiernos Locales) controlar de una forma más adecuada y gestionar oportunamente el servicio contratado, toda vez que las Empresas Privadas son especialistas en la materia, estando obligadas a mantener un nivel aceptable de estándares en los servicios, recayendo sobre las Entidades Públicas la labor de veedores respecto a estos, sin perjuicio de agilizar las actividades propias de gobierno que le competen.

SEGUNDO: Cuestionar constitucionalmente mediante una acción de inconstitucionalidad, 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”, utilizando los argumentos que desarrolla la tesis.

TERCERO: Recomendamos a la Autoridad Competente, la presentación de una iniciativa legislativa que modifique el artículo 2 de la Ley 27626, Ley de Intermedicación Laboral, a fin de que se precise: (i) El tipo de actividades principales que pueden ser tercerizadas y (ii) si el carácter permanente de una actividad es impedimento para realizar una tercerización de actividad, lo cual permitirá tener una postura jurisprudencial uniforme, creando seguridad jurídica.

## REFERENCIAS:

Alvites, Elena. (2018). La constitucionalización del ordenamiento jurídico peruano: avances y obstáculos del proceso. Derecho PUCP, (80), 361-390.

[http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=Z0251-34202018000100010&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=Z0251-34202018000100010&script=sci_arttext)

Abal Medina, P. (2014). Ser sólo un número más: trabajadores jóvenes, grandes empresas y activismos sindicales en la Argentina actual. Buenos Aires, Argentina: Biblos.

[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_nlinks&pid=S0718-6568201800030020700001&lng=en](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_nlinks&pid=S0718-6568201800030020700001&lng=en)

Castillo, Y. (2014). Análisis Cualitativo-Jurídico de la Tercerización Laboral en el Marco del Derecho de Asociación Sindical en Colombia (Tesis de pregrado). Recuperada de

<http://190.242.62.234:8080/jspui/bitstream/11227/1443/1/TESIS%20TER MINADA%20ULTIMA.pdf>

Castillo L., V. (2013). La Desnaturalización es un hecho o una pretensión.

Recuperado de

<https://scc.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/60eb2800405bf4f2bb4fbb12991dc1f5/Art%C3%ADculo>

[+La+desnaturalizaci%C3%B3n+es+un+hecho+o+una+pretensi%C3%B3n++Dr.+Victor+Castillo+Leo+n.pdf?MOD=AJPERES&CAHEID=60eb2800405bf4f2bb4fbb12991dc1f5](https://scc.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/60eb2800405bf4f2bb4fbb12991dc1f5/Art%C3%ADculo+La+desnaturalizaci%C3%B3n+es+un+hecho+o+una+pretensi%C3%B3n++Dr.+Victor+Castillo+Leo+n.pdf?MOD=AJPERES&CAHEID=60eb2800405bf4f2bb4fbb12991dc1f5)

Chiriboga Izquieta, Hugo Gabriel, Jiménez, Elizabeth, & Toscanini Sequeira, Paola María. (2018). El derecho laboral como herramienta política, una mirada histórica. Revista Universidad y Sociedad, 10(1), 226-231. Epub 02 de marzo de 2018. Recuperado en 20 de junio de 2021, de

[http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2218-36202018000100226&lng=es&tlng=es.](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202018000100226&lng=es&tlng=es)

Carrillo, M. (2019). La estabilidad de entrada y de salida como expresiones del principio de continuidad. Una aproximación desde la jurisprudencia del tribunal constitucional peruano. Revista Latinoamericana de Derecho Social,

Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México. (pp.179)  
<https://www.redalyc.org/pdf/4296/429640267007.pdf>

Congreso de la República. Proyecto Ley 6308/2020-CR. Ley que prohíbe la tercerización laboral, de los servicios de los obreros municipales y declara de interés nacional y de necesidad pública el servicio de limpieza. (2021).

Congreso de la República. Ley N° 29245 “Ley que regula los servicios de tercerización.”.

Congreso de la República. Ley N° 27626 “Ley que regula la actividad de las empresas especiales de servicios y de las cooperativas de trabajadores”.

Congreso de la República. LEY N° 27626 “Ley que regula la actividad de las empresas especiales de servicios y de las cooperativas de trabajador”

De Wit y Meyer (2010). Challenge of predicting resting energy expenditure in children undergoing surgery for congenital heart disease. *Pediatric Critical Care Medicine*: Recuperada de:

[https://journals.lww.com/pccmjournal/Abstract/2010/07000/Challenge\\_of\\_predicting\\_resting\\_energy\\_expenditure.10.aspx](https://journals.lww.com/pccmjournal/Abstract/2010/07000/Challenge_of_predicting_resting_energy_expenditure.10.aspx)

Del Bono, A. (2014). La subcontratación laboral: contraofensiva sindical y negociación colectiva. Reflexiones a partir de la experiencia reciente. En V. Basualdo y D. Morales (Eds.) *La tercerización laboral* (pp. 217-237). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.

[file:///C:/Users/user/Downloads/9652-Texto%20del%20art%C3%ADculo-31121-1-10-20170808%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/9652-Texto%20del%20art%C3%ADculo-31121-1-10-20170808%20(1).pdf)

Fernandez, M. (2018). Nosotros y los otros. Procesos de tercerización y respuestas sindicales en el sector petroquímico y en el comercio. Santiago de Chile, Chile. *Revista Polis* (Santiago), pp. 51.

[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-5682018000300207](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-5682018000300207)

Fernández, M. (2015). Regulación de la subcontratación, modelo de negocios y calidad del empleo. Las propuestas en la Argentina a la luz de las reformas contemporáneas en América Latina. Presentado en Conferencia Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, Argentina.

Giao, P., Oliveira J., Moacir de M. & Pinheiro G. Services Offshoring and Its

Strategic Effects on Value Chains. ANPAD. Brazilian Administration Review, 2018. Recuperado de:

<https://www.redalyc.org/pdf/841/84150302.pdf>

García Guzmán, Brígida. (2010). Inestabilidad laboral en México: el caso de los contratos de trabajo. Estudios demográficos y urbanos, 25(1), 73-101.

Recuperado de:

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0186-72102010000100073&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102010000100073&lng=es&tlng=es)

García Guzmán, Brígida. (2010). Inestabilidad laboral en México: el caso de los contratos de trabajo. Estudios demográficos y urbanos, 25(1), 73-101. Recuperado en 06 de diciembre de 2020,

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0186-72102010000100073&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102010000100073&lng=es&tlng=es)

Haidar, Julieta. (2017). Tercerización laboral: objetivos de las empresas y acción sindical. El caso del sector eléctrico argentino (1992-2016). Revista Colombiana de Sociología, 40(2), 197-220

<https://dx.doi.org/10.15446/rsc.v40n2.66392>

Hernández, R., et al. (2014). Metodología de la Investigación (5ta. Edición). México D.F.: McGRAW-HILL.

Maguiña, M.P. 2014. La eficiencia del servicio público de limpieza y la satisfacción de los usuarios de la municipalidad del distrito de independencia. Conclusiones. Tesis Magister Scientiae, Administración Mención en Administración de Negocios. Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo, Huaraz, Perú. 12p.

[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-65682018000300207](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682018000300207)

Montalvo, F (2018). Brecha del servicio de limpieza pública en la ciudad de Tingo Maria, Perú. Lima. Revista Anales Científicos. Universidad Agraria. La Molina. Lima. Perú.

<http://dx.doi.org/10.21704/ac>

Monereo, J (2019). Las empresas multiservicios y los derechos de los trabajadores. España. (p.34)

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6808672>

Monereo, J. y Peran, S. (2018). La externalización productiva a través de la subcontratación empresarial aspectos laborales y de Seguridad Social. España. (p.10)

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=712654>

Padilla, J. y Garcia,V. (2015). La externalización (outsourcing) como herramienta de transformación del régimen jurídico-económico y de cambio social en el Ministerio de Defensa.España.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5456854>

Quispe-Girón, Claudia, Cabrera-Bellido, Eddy, Achallma-Vilca, Felipe, Monje, Magaly Rodríguez, & Adrianzen Facundo, Gloria Betty. (2017). Seroprevalencia de leptospirosis en trabajadores de limpieza pública del distrito de San Juan Bautista, Ayacucho. Revista de Investigaciones Veterinarias del Perú, (pp.426- 430)

<https://dx.doi.org/10.15381/rivep.v28i2.13072>

Rojas, I. (2014). Compensation for termination of employment contract: a tool for protection of dismissal. Ius et Praxis, 20(1), 91-122.

<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122014000100005>

Romero, J. (2015). La Tercerización de Servicios y la Razón por la que Afecta Negativamente a la Funcionalidad de los Derechos Laborales (Tesis de pregrado). Recuperada de

<http://repositorio.upn.edu.pe/bitstream/handle/11537/5611/Romero%20Garc%C3%ADa%20Jorge%20Luis.pdf?sequence=1>

Rentería, J.M y Zeballos, M.E. (2014). Propuesta de mejora para la gestión estratégica del Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos Domiciliarios en el distrito de Los Olivos. Tesis Gestión con mención Gestión Empresarial, Pontífice Universidad Católica del Perú. Lima, Perú. 213p.

Rivera., Jiménez, W., Quispe, E. y Ramírez, H (2020). La prestación del servicio de limpieza pública en el Perú: un análisis de los determinantes de su eficiencia. Lima, Perú. (p.12)

[Recuperado de https://www.enc.edu.pe/encimages/SEI/ICLP1.pdf](https://www.enc.edu.pe/encimages/SEI/ICLP1.pdf)

Rojas, I. (2010). La externalización laboral y la cesión ilegal de trabajadores en el sistema jurídico chileno. *Ius et Praxis*, 16(1), 171-196.

Rojas, (2013). La naturaleza jurídica de la indemnización por término de contrato de trabajo en el ordenamiento laboral chileno. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (41), 107-143.

<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512013000200004>

Salinas J., P. (2012). Metodología de la Investigación Científica. (2.ª ed.). Caracas: Universidad de Los Andes.

[http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/34398/metodologia\\_investigacion.pdf;jsessionid=795C514422B5E881906A31754667366E?sequence=1](http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/34398/metodologia_investigacion.pdf;jsessionid=795C514422B5E881906A31754667366E?sequence=1)

Salgado, A. (2007). Quality investigation: designs, evaluation of the methodological strictness and challenges. *Liberabit*, 13(13), 71-78. Recuperado, de:

[http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1729-48272007000100009&lng=es&tlng=en](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1729-48272007000100009&lng=es&tlng=en)

Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia De La República. Casación N° 13749-2017-LIMA.

Sala Laboral de La Corte Superior de Lima Este. Sentencia de Vista Recaída en el Expediente N° 01448-2018-0-3208-JR-LA-01

Toledo T., O. (2015). La Tercerización Laboral (Outsourcing). (1.ª ed.). Lima: Grijley E.I.R.L.

Toledo, O. (2020). Un sistema de tercerización laboral discriminatorio no puede ser constitucional: Crítica a la STC N.º 013-2014-PI/TC. Revista virtual, La Ley “Angulo Legal de la Noticia”.

<https://laley.pe/art/9451/un-sistema-de-tercerizacion-laboral-discriminatorio-no-puede-ser-constitucional-critica-a-la-stc-n-013-2014-pitc>

United Nations Conference Trade and Development. (2020). World investment report 2005: transnational corporations and the internationalization of R&D. United Nations. Retrieved December 18, 2006, [https://unctad.org/system/files/official-document/wir2005\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2005_en.pdf)

Valderrama V. (2016) Nueva Regulación del otorgamiento de la CTS a los Servidores Públicos. Naturaleza jurídica de la Compensación por Tiempo de Servicios. 1er edición Lima, Perú.

Vitteri, J. (2015) Soluciones Laborales N° 85, “La prórroga en los Contratos Administrativos de Servicios, a propósito del Expediente N°03445- 2013-PA/TC” – Lima, Perú

Villar, P. y Cayul, P. (2014). Desnaturalización de la calidad de empleador y fraude a la ley laboral a la luz de la ley 20.123. (2.ª ed.). Santiago de Chile, Chile: Handle. Recuperado de:

[http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/111706/de-Villar\\_pablo.pdf;sequence=1](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/111706/de-Villar_pablo.pdf;sequence=1)

## ANEXO 1: MATRIZ DE CATEGORIZACIÓN

TITULO: LA LEGALIDAD DE LA TERCERIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE LIMPIEZA PÚBLICA EN LOS GOBIERNOS LOCALES,

2020

OJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	CATEGORÍAS	CONCEPTUALIZACIÓN	SUBCATEGORÍAS	FUENTES	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS
<p><b>Objetivo General</b></p> <p>Determinar cómo la legalidad de la tercerización de los servicios de limpieza pública se emplea en los gobiernos locales, 2020.</p> <p><b>Objetivos Específicos:</b></p> <p>1. Determinar cómo el marco normativo de la tercerización influye en la concesión de servicios de la limpieza pública.</p> <p>2. Establecer de qué manera la naturaleza jurídica de los servicios de limpieza pública delimitan el marco jurisprudencial de la tercerización.</p>	<p>1. Legalidad de la tercerización</p> <p>2. Servicio de limpiezapública</p>	<p>La Ley 27972 “Ley Orgánica de Municipalidades”, autoriza a las municipalidades a firmar contratos de concesión de servicios de limpieza pública y gestión de residuos sólidos y verificar su eficaz cumplimiento y por ello resultaría válido, y allí radica la legalidad de la tercerización</p> <p>Se entiende por servicio de limpieza pública a la actividad esencial que tiene cada municipio, en mantener un debido cuidado de la salubridad dentro de la competencia que tienen dentro del territorio que gobiernan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco normativo de la tercerización.</li> <li>• Marco Jurisprudencial de la tercerización</li> <li>• Naturaleza jurídica de los servicios de limpieza pública.</li> <li>• La concesión de los servicios de limpiezapública</li> </ul>	<p><b>EMPRESAS DE TERCERIZADORAS</b></p> <p><b>MUNICIPIOS DE LIMA</b></p> <p><b>UNIVERSIDADES CON CARRERAS PROFESIONALES DEDERECHO</b></p>	<p><b>TÉCNICAS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevistas.</li> <li>• Análisis Documental</li> </ul> <p><b>INSTRUMENTOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Guía de Entrevista.</li> <li>• Guía de Análisis Documental.</li> </ul>

## ANEXO 2: INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Título: La legalidad de la tercerización de los servicios de limpieza pública en los gobiernos locales, 2020.

Entrevistado/a : .....

Cargo/profesión/grado académico: .....

Institución : .....

Fecha : .....

### Objetivo General

Determinar cómo la legalidad de la tercerización de los servicios de limpieza pública se emplea en los gobiernos locales, 2020

**1.- ¿Cómo cree usted que la legalidad de la tercerización de los servicios de limpieza pública se emplea en los gobiernos locales?**

.....  
.....  
.....  
.....

**2.- ¿Qué problemas cree que existen en el desarrollo de la legalidad de la tercerización?**

.....  
.....  
.....

**3.- De acuerdo a su experiencia ¿qué tan conveniente considera que los gobiernos locales se encarguen de manera directa de los servicios de limpieza pública?**

.....  
.....  
.....  
.....

**Objetivo Específico 1**

Determinar cómo el marco normativo de la tercerización influye en la concesión de servicios de la pública.

**4.- ¿Cómo cree que el marco normativo de la tercerización influye en la concesión de servicios de limpieza pública?**

.....  
.....  
.....  
.....

**5- ¿Cree usted que en nuestro país está adecuadamente regulado el marco normativo de la tercerización?**

.....  
.....  
.....  
.....

**6.- En su opinión, ¿considera usted que la figura jurídica de la concesión de servicios de limpieza pública es la forma idónea de generar una relación contractual con la empresa tercerizadora?**

.....  
.....  
.....  
.....

**Objetivo específico 2**

Establecer de qué manera la naturaleza jurídica de los servicios de limpieza pública delimita el marco jurisprudencial de la tercerización.

**7. ¿De qué manera cree usted que la naturaleza jurídica de los servicios de limpieza pública delimita el marco jurisprudencial de la tercerización?**

.....

.....

.....

.....

**8. ¿Considera usted que la naturaleza jurídica de carácter permanente de los servicios de limpieza pública, son las razones suficientes para que ellos no puedan ser tercerizados?**

.....

.....

.....

.....

**9.- ¿Considera usted que el marco jurisprudencial de la tercerización está plenamente desarrollado?**

.....

.....

.....

.....


## GUÍA DE ANÁLISIS DOCUMENTAL

**Título:** La legalidad de la tercerización de los servicios de limpieza pública en los gobiernos locales, 2020

**Autora:** Renzo Marcos Baldemir Asian Alvarado

**Fecha:** 22 de abril del 2021.

### Objetivo General:

Determinar cómo la legalidad de la tercerización de los servicios de limpieza pública se emplea en los gobiernos locales, 2020

<b>FUENTE DOCUMENTAL</b>	<p>LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIEZA PUBLICA EN EL PERÚ: UN ANÁLISIS DE LOS DETERMINANTES DE SU EFICIENCIA</p> <p>Autores: Geovana Rivera, William Jiménez, Erika Quispe Hilda Ramirez</p> <p>Tipo de Documento: Documentos de Investigación en Control Gubernamental. Entidad Pública: Contraloría de la República.</p> <p>Pag. 12</p> <p>Recuperado de <a href="https://www.enc.edu.pe/encimages/SELICLP1.pdf">https://www.enc.edu.pe/encimages/SELICLP1.pdf</a></p>
<b>CONTENIDO DE LA FUENTE DOCUMENTAL</b>	<p>El marco conceptual de la eficiencia técnica en la gestión de la prestación del servicio de limpieza pública y el manejo de la eficiencia técnica en la gestión de la prestación del servicio de limpieza pública.</p>
<b>ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA FUENTE DOCUMENTAL</b>	<p>Todo gobierno local, tiene que velar, por tener a su comunidad limpia y entregar un servicio de calidad, que garantice un ambiente sostenible y permita el desarrollo humano y para ello La Contraloría General de la República, aplica controles para verificar que el presupuesto para este tema tenga un buen destino, aplicando criterios de gestión, buen manejo y gastos.</p>
<b>CONCLUSIÓN</b>	<p>Los resultados de eficiencia técnica arrojaron que las municipalidades que poseen las mejores condiciones promedio, en cuanto a capacidad vehicular, personal, gasto ejecutado y facilidades de acceso, para la prestación del servicio de gestión de residuos sólido, son aquellos distritos donde no necesariamente se producen más ingresos, sino más bien muchas municipalidades donde hay mayores riquezas existe un servicio paupérrimo.</p>

## GUÍA DE ANÁLISIS DOCUMENTAL

**Título:** La legalidad de la tercerización de los servicios de limpieza pública en los gobiernos locales, 2020

**Autora:** Renzo Marcos ~~Salcedo~~ ~~Alvarado~~

**Fecha:** 20 de abril del 2021.

### Objetivo Específico 1:

Determinar cómo el marco normativo de la tercerización influye en la concesión de servicios de la pública.

<b>FUENTE DOCUMENTAL</b>	Proyecto Ley 6308/2020-CR "Ley que prohíbe la tercerización laboral, de los servicios de los obreros municipales y declara de interés nacional y de necesidad pública el servicio de limpieza"
<b>CONTENIDO DE LA FUENTE DOCUMENTAL</b>	<b>Artículo 1. Prohibición de tercerización laboral</b> Prohibase a los gobiernos locales la tercerización laboral u otras formas de contratación distintas al régimen laboral de la actividad privada, de los servicios correspondientes a los obreros municipales.
<b>ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA FUENTE DOCUMENTAL</b>	El documento analizado es una propuesta legislativa que en resumida cuenta y de ser aprobada, eliminará la externalización de los servicios de limpieza pública, dejando de lado a las empresas privadas puedan prestar este servicio especializado. Esta propuesta se plantea desde un punto de vista social y reivindicatorio para el personal de limpieza ya que la tercerización vulnera en demasía los derechos laborales y de seguridad y salud en el trabajo que le corresponden en relación a un obrero contratado directamente por los Gobiernos Locales. Analiza que las empresas que brindan el servicio son las mismas y que esto genera un monopolio en la prestación del servicio bajo el argumento de desarrollar competitividad y tecnologías para el sector, lo cual solo da como consecuencia actos de corrupción.
<b>CONCLUSIÓN</b>	Podemos concluir que este tema no ha sido abordado correctamente toda vez que la idea central para proponer el impedimento de la aplicación de esta modalidad para los servicios de limpieza, es que es una actividad permanente, lo cual no puede tener cabida ya que la norma justamente aparece para aplicar descentralización productiva de servicios a fin de mejorar la productividad y competitividad, más aún cuando un tercero si es especialista en el rubro. De igual forma consideramos que se esta vulnerando el derecho de libre contratación plasmados en las diversas normas de contratación aplicables para el Estado. Una crítica mayor tendrá la presunta desmejora que esta figura "permite" aplicar a trabajadores de la empresa <del>tercerizadora</del> sin tener en cuenta que la Empresa que brinda el servicio es constantemente fiscalizada por la Municipalidad y en caso de incumplimiento se resuelve el contrato, se ejecuta la carta fianza y se restringe la contratación con el Estado como sanción máxima, cuestión totalmente distinta si es el propio Gobierno Local quien es juez y parte.

GUÍA DE ANÁLISIS DOCUMENTAL

**Título:** La legalidad de la tercerización de los servicios de limpieza pública en los gobiernos locales, 2020

**Autora:** Renzo Marcos Baldemir Asian Alvarado

**Fecha:** 20 de abril del 2021

**Objetivo Específico 2:**

Establecer de qué manera la naturaleza jurídica de los servicios de limpieza pública delimita el marco jurisprudencial de la tercerización

<b>FUENTE DOCUMENTAL</b>	CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA EJECUTORIA SUPREMA CASACION N° 13749-2017-LIMA
<b>CONTENIDO DE LA FUENTE DOCUMENTAL</b>	<p><b>RESUMEN:</b> En efecto, la conclusión arribada por el Colegiado Superior tiene sustento en la Ley N° 27972 "Ley Orgánica de Municipalidades" y en la</p> <p><sup>1</sup> Artículo 86. Muestra a funciones específicas esenciales de las municipalidades distritales.</p> <hr/> <p><b>SEGUNDA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA CASACION LABORAL N° 13749-2017-LIMA</b> <b>Desnaturalización de tercerización laboral y otros PROBLEMAS CONSTITUCIONALES - RUP</b></p> <p>abundante jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional<sup>1</sup>, quien viene sosteniendo que: las funciones de limpieza pública constituyen una prestación de naturaleza permanente, además de ser uno de los servicios principales que las municipalidades brinda a la comunidad y de su ejecución depende el estado del medio ambiente y la salud pública.</p>
<b>ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA FUENTE DOCUMENTAL</b>	Segun los magistrados de la Corte Suprema, las Entidades Ediles no pueden tercerizar el servicio de limpieza pública, por ser una actividad de carácter permanente, sin embargo, discrepamos respetuosamente de ese criterio, ya que no se ha previsto que la normativa respecto a la tercerización, permite la contratación bajo esta modalidad para cubrir servicios o actividades principales, precisándose incluso que el sector público se rige por la normativa de contratación y adquisición del Estado, no limitando la contratación del servicio, siempre y cuando cumpla los requisitos establecidos en la Ley de Tercerización.
<b>CONCLUSION</b>	La Ejecutoria Suprema, en la Casacion N° 13749-2017-LIMA, los tribunales consideran que por el servicio de limpieza pública una actividad, que siempre se realiza y que le es inherente a los Gobiernos Locales, este no puede ser tercerizada, por la naturaleza misma de la actividad, no fundamentando, ni motivando dicha resolución, quedando lejos de su análisis lo precisado por la propia norma, pues si las empresas tercerizadora cumplen con los requisitos de la misma, esta no tendría por qué ser cuestionada.

## ANEXO 3: FICHAS DE VALIDACIÓN DE INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS.



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

### VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO

#### I. DATOS GENERALES

- 1.1. Apellidos y Nombres: Vargas Huamán, Esau
- 1.2. Cargo e institución donde labora: Asesor de Proyecto de Investigación. Universidad César Vallejo
- 1.3. Nombre del instrumento motivo de evaluación: Guía de Entrevista
- 1.4. Autores de Instrumento: Asian Alvarado, Renzo Marcos Baldemir

#### II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	INACEPTABLE					MINIMAMENTE ACEPTABLE			ACEPTABLE				
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. CLARIDAD	Está formulado con lenguaje comprensible.												X	
2. OBJETIVIDAD	Está adecuado a las leyes y principios científicos.												X	
3. ACTUALIDAD	Está adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.												X	
4. ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.												X	
5. SUFICIENCIA	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales												X	
6. INTENCIONALIDAD	Está adecuado para valorar las categorías.												X	
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.												X	
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas, objetivos, supuestos jurídicos													X
9. METODOLOGÍA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr verificar los supuestos.													X
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.												X	

#### III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

- El Instrumento cumple con los requisitos para su aplicación
- El Instrumento no cumple con Los requisitos para su aplicación

SI
--

#### IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN :

92 %

Lima, 02 de noviembre del 2020.

FIRMA DEL EXPERTO INFORMANTE

DNI No 31042328 Telf: 969415453

## VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO

### I. DATOS GENERALES

- 1.1. Apellidos y Nombres: La Torre Guerrero, Ángel Fernando
- 1.2. Cargo e institución donde labora: Docente a tiempo completo UCV
- 1.3. Nombre del instrumento motivo de evaluación: Guía de Entrevista
- 1.4. Autores de Instrumento: Asian Alvarado, Renzo Marcos Baldemir

### II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	INACEPTABLE					MINIMAMENTE ACEPTABLE			ACEPTABLE				
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje comprensible.												✓	
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuado a las leyes y principios científicos.												✓	
3. ACTUALIDAD	Esta adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.												✓	
4. ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.												✓	
5. SUFICIENCIA	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales												✓	
6. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las categorías.												✓	
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.												✓	
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas, objetivos, supuestos jurídicos												✓	
9. METODOLOGÍA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr verificar los supuestos.												✓	
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.												✓	

### III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

- El Instrumento cumple con los Requisitos para su aplicación
- El Instrumento no cumple con Los requisitos para su aplicación

Si

### IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN :

95 %

Lima, 24 de Noviembre del 2020.

*Asian Alvarado*  
FIRMA DEL EXPERTO INFORMANTE

DNI No. 98422222 Telf. 980758744

## VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO

### I. DATOS GENERALES

- 1.1. Apellidos y Nombres: Enrique Jordán Laos Jaramillo
- 1.2. Cargo e institución donde labora: Docente Universidad Cesar Vallejo
- 1.3. Nombre del instrumento motivo de evaluación: Guía de Entrevista
- 1.4. Autores de Instrumento: Asian Alvarado, Renzo Marcos Baldemir

### II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	INACEPTABLE						MINIMAMENTE ACEPTABLE			ACEPTABLE			
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. CLARIDAD	Está formulado con lenguaje comprensible.												X	
2. OBJETIVIDAD	Está adecuado a las leyes y principios científicos.												X	
3. ACTUALIDAD	Está adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.												X	
4. ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.												X	
5. SUFICIENCIA	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales												X	
6. INTENCIONALIDAD	Está adecuado para valorar las categorías.												X	
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.												X	
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas, objetivos, supuestos jurídicos												X	
9. METODOLOGÍA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr verificar los supuestos.												X	
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.												X	

### III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

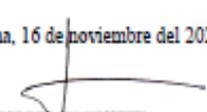
- El Instrumento cumple con los requisitos para su aplicación
- El Instrumento no cumple con Los requisitos para su aplicación

SI
--

### IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN :

95 %
------

Lima, 16 de noviembre del 2020.

  
 Enrique Jordán Laos Jaramillo  
 PROFESOR DE UNIV.  
 FIRMA DEL EXPERTO INFORMANTE  
 Dr. en Derecho

DNI No 09911151 Telf: 997201314