



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00066-2024-PC/TC
CALLAO
TOMÁS VARGAS PAREDES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 15 días del mes de abril de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez, emite la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.



ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Tomás Vargas Paredes contra la resolución que obra a folio 224, de fecha 29 de septiembre de 2023, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente, con fecha 8 de agosto de 2022, interpuso demanda de cumplimiento contra la Municipalidad Provincial del Callao¹, con el objeto de que se cumpla con la Ley 31254 y se le considere en el Libro de Planillas de la Municipalidad Provincial del Callao y no en la Planilla de la Empresa de Servicios de Limpieza Municipal Pública del Callao SA ESLIMP CALLAO, más el pago de las costas y los costos del proceso. Señala que la Ley 31254 prohíbe la tercerización y cualquier intermediación laboral de los trabajadores municipales encargados de la limpieza pública y actividades similares, puesto que estos servicios se prestan bajo el régimen laboral de la actividad privada, conforme a la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972. Agrega que la municipalidad emplazada no ha tomado medidas para cumplir con esta ley, con el fin de llevar a cabo la transferencia de los trabajadores de la entidad tercerizada a la planilla de la entidad municipal, no obstante que se le ha requerido con reiteradas comunicaciones.

El Quinto Juzgado Civil del Callao, con fecha 1 de setiembre de 2022, admitió a trámite la demanda.²

El procurador público de la Municipalidad Provincial del Callao contestó la demanda³ y solicitó que se declare infundada o improcedente la demanda,

¹ Foja 6

² Foja 9

³ Foja 127



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00066-2024-PC/TC
CALLAO
TOMÁS VARGAS PAREDES

por considerar que según lo establecido en el artículo 2 del Nuevo Código Procesal Constitucional, no se cumple con un requisito que es indispensable para su admisión, ya que a pesar de que esta haga referencia a la tercerización laboral no se especifica de manera clara cuáles son los derechos que se consideran vulnerados. Agrega que el petitorio contenido en la demanda, en cuanto a que se le incluya en el libro de planillas del municipio demandado, no se ajusta a los fines de una acción de cumplimiento.

El *a quo*, mediante Resolución 4, de fecha 26 de abril de 2023⁴, declaró improcedente la demanda, por considerar que la Ley 31254, que prohíbe la tercerización laboral de los obreros municipales, no contiene un mandato claro que obligue a la autoridad demandada a cambiar la condición laboral del demandante, tanto más, que el proceso constitucional de cumplimiento no es adecuado para discutir el contenido de normas generales cuyos mandatos no cumplen con ciertas características mínimas.

La Segunda Sala Superior revisora confirmó la apelada que declaró improcedente la demanda, por considerar que la Ley 31254, cuyo cumplimiento se exige, no cumple los requisitos mínimos que debe reunir el mandato contenido en una norma legal, al no contener un mandato incondicional, por cuanto los gobiernos locales deben seguir un proceso de adecuación a dicha norma por el lapso de 1 año siguiendo un proceso de evaluación de méritos e idoneidad para la incorporación progresiva de los trabajadores de limpieza pública que prestan servicios a través de una empresa tercerizadora.⁵

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se considere al actor “en el libro de planillas de la Municipalidad Provincial del Callao con base en la norma que es de obligatorio cumplimiento (artículos 1 y 2 de Ley 31254 que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral) y no en la planilla de la empresa de Servicios de limpieza municipal pública del Callao SA ESLIMP CALLAO” (sic). Solicita también el pago de las costas y los costos del proceso.

⁴ Foja 204

⁵ Foja 224



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00066-2024-PC/TC
CALLAO
TOMÁS VARGAS PAREDES

Requisito especial de la demanda

2. Con el documento que obra en autos⁶ se acredita que el recurrente ha cumplido el requisito especial de la demanda de cumplimiento previsto en el artículo 69 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

Análisis de la controversia

3. El artículo 200, inciso 6 de la Constitución Política establece que la acción de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo. Por su parte, el artículo 65, inciso 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional señala que el proceso de cumplimiento tiene por objeto que el funcionario o autoridad renuente dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme.
4. Asimismo, el artículo 66 del Nuevo Código Procesal Constitucional establece las reglas que deberá seguir el juez en los casos en que el mandato contenido en una norma legal o en un acto administrativo: (i) sea genérico o poco claro; (ii) esté sujeto a controversia compleja; (iii) cuando sea necesario determinar la obligatoriedad o incuestionabilidad del mismo; y (iv) cuando no obstante ser imperativo sea contrario a la ley o a la Constitución.
5. En el caso concreto la parte demandante solicita el cumplimiento de la Ley 31254, que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales, que establece:

Artículo 1. Prohibición de tercerización laboral

Prohíbese a los gobiernos locales la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines que prestan los obreros municipales.

Artículo 2. Servicios de limpieza pública y afines

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

⁶ Foja 4



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00066-2024-PC/TC
CALLAO
TOMÁS VARGAS PAREDES

municipales tienen como único empleador a los gobiernos locales.

Artículo 3. Declaración de interés nacional

Declárase de interés nacional los servicios de limpieza pública y afines, así como la protección laboral de los obreros municipales que los prestan, con el objetivo de garantizar la salud pública y el cuidado y preservación del medio ambiente.

Artículo 4. Adecuación

Los gobiernos locales que hayan contratado servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines, mediante tercerización u otras formas de intermediación laboral, retoman dichas contrataciones de manera directa al término del contrato vigente.

Artículo 5. Seguridad y salud en el trabajo y bioseguridad

Los gobiernos locales priorizan las medidas de seguridad y salud en el trabajo y bioseguridad de los obreros municipales a su cargo, para prevenir el alto índice de peligrosidad y siniestralidad en la prestación personal de sus servicios, obligándose a cumplir con los protocolos y normas de bioseguridad.

6. En la Primera disposición complementaria transitoria de la Ley 31254 se ha establecido algunas condiciones para la incorporación de personal que prestan servicios en limpieza pública y afines:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Proceso de adecuación

En el plazo máximo de 1 año, contado a partir de la vigencia de la presente ley, los gobiernos locales incorporan progresivamente, bajo el régimen laboral de la actividad privada, al personal que presta servicios de limpieza pública, recojo de residuos sólidos, conservación y mejora del ornato local y afines mediante tercerización u otras formas de intermediación laboral, previa evaluación de méritos e idoneidad para los referidos servicios, de acuerdo a lo establecido en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

7. Teniendo ello, es necesario recordar que la presente ley cuyo cumplimiento se exige fue sometida a un proceso de inconstitucionalidad que este Tribunal Constitucional resolvería en infundado, pero su constitucionalidad no implica que su cumplimiento se realice sin observancia de las restricciones que existan al *mandamus* de la ley exigida, pues contiene condicionantes relativas a la progresividad y la evaluación de méritos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00066-2024-PC/TC
CALLAO
TOMÁS VARGAS PAREDES

8. La aplicación progresiva de la norma implica un reconocimiento pleno del derecho que ella contiene en favor del recurrente, pero cuya efectividad se encuentra suspendida por motivos de diversa índole, entre ellos presupuestales, dado que su implementación directa incurriría en un incremento del gasto público no previsto, para el cual debe existir un balance conforme al equilibrio presupuestal.
9. Sin embargo, ello no quiere decir que no deba existir un plazo razonable para la aplicación de una norma cuya efectividad es progresiva, más aún cuando parte de ese procedimiento de cumplimiento implica la realización de evaluaciones de mérito que puede que no se hayan llevado a cabo en el presente caso.
10. Así pues, como ya se mencionó, la norma reconoce el derecho del recurrente, pero sujeto a condiciones que no pueden dilucidarse en el presente proceso de cumplimiento salvo en aquellos casos en los que habiéndose solicitado la incorporación y aprobado la evaluación previa, no se incorpora al solicitante, siendo únicamente en esos casos en los que queda expedita la vía del proceso constitucional para la efectividad del derecho.
11. De lo expuesto, a través del presente proceso de cumplimiento no es posible estimar lo pretendido, en la medida en que la incorporación del personal que presta servicios de limpieza pública y afines mediante tercerización u otras formas de intermediación es progresiva y previa evaluación de méritos e idoneidad para prestar estos servicios, conforme se ha dispuesto en la norma correspondiente. Es decir, está sujeta a la referida condición.
12. Por tanto, conforme a lo señalado *supra*, debe declararse improcedente la demanda.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00066-2024-PC/TC
CALLAO
TOMÁS VARGAS PAREDES

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ