

A : **YOLANDA CAROLINA FALCON LIZARASO**  
SECRETARIA GENERAL DE CONCEJO

De : **MARIANO MIGUEL CASTAÑEDA FERRADAS**  
GERENTE DE ASUNTOS JURIDICOS

Asunto : Proyecto de Ley N° 1400-2021-CR, que propone establecer el reconocimiento y promoción del desarrollo de las microempresas generadoras de autoempleo productivo

Referencia : a) Oficio N° 1338-2021-2022/CDRGLMGE-CR  
b) Informe N° D000127-2022-MML-GDE-SAC-DACEP  
c) Informe N° D000110-2022-MML-GDE-SAC  
d) Memorando N° D000380-2022-MML-GDE

---

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, relacionado al tema indicado en el asunto. Al respecto, informamos lo siguiente:

## **I. ANTECEDENTES**

- 1.1. Mediante Oficio N° 1338-2021-2022/CDRGLMGE-CR de fecha 09 de marzo de 2022, la Congresista de la República, Norma Yarrow Lumbreras, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, remite el Proyecto de Ley N° 1400-2021-CR, que propone establecer el reconocimiento y promoción del desarrollo de las microempresas generadoras de autoempleo productivo.
- 1.2. Mediante Memorando N° D000380-2022-MML-GDE de fecha 25 de marzo de 2022, la Gerencia de Desarrollo Económico remite el Informe N° D000110-2022-MML-GDE-SAC de fecha 25 de marzo de 2022, de la Subgerencia de Autorizaciones Comerciales y el Informe N° D000127-2022-MML-GDE-SAC-DACEP de fecha 24 de marzo de 2022, del Departamento de Autorizaciones Comerciales en el Espacio Público, por el cual se emite opinión sobre el Proyecto de Ley.

## **II. ANÁLISIS**

- 2.1. Los artículos 29 y 30 del Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, aprobado por Ordenanza N° 2208 (en adelante, el ROF), establecen que la Gerencia de Asuntos Jurídicos constituye el Órgano responsable de brindar asesoría en asuntos jurídicos y normativos que requiere la Corporación Municipal.

El deber de asesoría antes descrito, versa, entre otros, en desarrollar, controlar y supervisar las actividades jurídicas de asesoramiento, opinión legal, absolución de consultas, interpretación de disposiciones y normas legales sobre asuntos administrativos o documentación de la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, la MML). Es así que dicha asesoría está referida, en general, a la forma de aplicación e interpretación de las normas legales que son utilizadas por los diferentes órganos de la MML, en el ejercicio de las funciones que le son propias.

Estando a lo anterior, viene para opinión legal el Proyecto de Ley N° 1400-2021-CR, que propone establecer el reconocimiento y promoción del desarrollo de las microempresas generadoras de autoempleo productivo; expediente remitido a través del Memorando N° D000380-2022-MML-GDE de fecha 25 de marzo de 2022, la Gerencia de Desarrollo Económico.

- 2.2. Al respecto, el artículo 194 de la Constitución Política del Perú establece que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.
- 2.3. En esa línea, el artículo 83 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que las municipalidades, en materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicios, ejercen las siguientes funciones: *"1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales: (...) 1.2. Establecer las normas respecto del comercio ambulatorio; 3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales: (...) 3.2. Regular y controlar el comercio ambulatorio, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial"*.
- 2.4. Asimismo, el 161 de la citada Ley N° 27972, establece que la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las siguientes competencias y funciones metropolitanas especiales: *"(...) 3. En materia de abastecimiento de bienes y servicios básicos: (...) 3.3. Reglamentar y controlar el comercio ambulatorio"*. Por ello, la Municipalidad Metropolitana de Lima resulta competente para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 2.5. Ahora bien, mediante Oficio N° 1338-2021-2022/CDRGLMGE-CR de fecha 09 de marzo de 2022, la Congresista de la República, Norma Yarrow Lumbreras, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, remite el Proyecto de Ley N° 1400-2021-CR, que propone establecer el reconocimiento y promoción del desarrollo de las microempresas generadoras de autoempleo productivo.
- 2.6. Sobre el particular, es preciso señalar que de conformidad con el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, una propuesta legislativa deberá contar con una exposición de motivos con los siguientes componentes: (i) fundamentos; (ii) efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional; (iii) análisis costo-beneficio de la futura norma legal; y, (iv) un comentario sobre su incidencia ambiental, cuando corresponda. Tales requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.

La misma norma desarrolla el procedimiento de solicitud de información a las instituciones de la Administración pública, en su artículo 87, donde se establece que dicho pedido deberá ser formulado por escrito, con fundamento y preciso.

- 2.7. Al respecto, mediante Proveído N° D001048-2022-MML-SGC, la Secretaría General del Concejo solicitó a la Gerencia de Desarrollo Económico opinión técnica sobre el Proyecto de Ley, con el objeto de que posteriormente, continuando con el trámite este órgano de asesoramiento conforme a sus funciones previstas en los artículos 29 y 30 del Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, cumpla con emitir la opinión solicitada.

#### **Comentarios de la Gerencia de Desarrollo Económico (Departamento de Autorizaciones Comerciales en el Espacio Público de la Subgerencia de Autorizaciones Comerciales)**

- 2.8. Mediante Memorando N° D000380-2022-MML-GDE de fecha 25 de marzo de 2022, la Gerencia de Desarrollo Económico remite el Informe N° D000110-2022-MML-GDE-SAC de fecha 25 de marzo de 2022, de la Subgerencia de Autorizaciones Comerciales

y el Informe N° D000127-2022-MML-GDE-SAC-DACEP de fecha 24 de marzo de 2022, del Departamento de Autorizaciones Comerciales en el Espacio Público, por el cual se emite opinión sobre el Proyecto de Ley; señalando, entre otros, lo siguiente:

- El proyecto de Ley que propone establecer el reconocimiento y promoción del desarrollo de las microempresas generadoras de autoempleo productivo constituye una disposición declarativa, cuya regulación se da en mérito a las competencias y facultades con las que cuenta el legislador.
- Es menester se considere que el uso de los espacios públicos es de carácter excepcional y temporal, al ser estos de dominio público; por lo que, reconocer a todos los tipos de actividades económicas que se desarrollan en los espacios públicos como microempresas generadoras de autoempleo, podría ocasionar el incremento indiscriminado del comercio informal, afectando el bienestar social.
- Mediante la Ley N° 30198 y la Ley N° 31344 ya se reconoce las actividades de venta de bebidas elaboradas con plantas medicinales en emoliente u otras infusiones y de quinua, maca y kiwicha y de periódicos y revistas como como microempresas generadoras de autoempleo productivo, respectivamente; por lo que, de no modificarse o derogarse las mismas coexistirían dos normas que regulan la misma materia.
- De disponerse la implementación de mecanismos de registro de comerciantes ambulantes es vital estipular criterios para su implementación, a efectos de evitar un incremento desbordado del comercio ambulatorio.
- La suscripción de convenios tendientes a lograr la formalización de los comerciantes ambulantes contribuye a fortalecer la finalidad de la regulación de la actividad económica, vale decir, a la recuperación de los espacios públicos.
- Se sugiere reemplazar el artículo 7, por el texto siguiente: *“Los gobiernos locales regulan los servicios ambulatorios en la vía pública por parte de las microempresas generadoras de autoempleo productivo señaladas en los artículos xxx y xxx de la presente Ley, estableciendo para tal efecto dentro de su jurisdicción, los mecanismos de registro, control, salubridad, capacitación y fomento de capacidades que garanticen un servicio de calidad y en adecuadas condiciones de higiene y salubridad, salvo que ya hayan sido implementados a la entrada en vigencia de la presente Ley.*

### **Consideraciones Adicionales**

2.9. En cuanto a las competencias para emitir opinión técnica, se tiene que el Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, aprobado con Ordenanza N° 2208 (en adelante, ROF de la MML), establece lo siguiente:

- El artículo 149 del ROF de la MML sostiene que la Gerencia de Desarrollo Económico es el órgano responsable de promover el sistema de innovaciones al interior de la base productiva y tejido empresarial de la provincia de Lima, además de crear las condiciones necesarias para su regulación, formalización y promoción, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica.

2.10. De lo expuesto, se colige que la Gerencia de Desarrollo Económico resulta funcionalmente competente para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley.

2.11. De esta manera, en atención a lo expuesto y al pedido formulado por la señora Congresista de la República Norma Yarrow Lumbreras, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, corresponde a la MML emitir opinión respecto del Proyecto de Ley.

De la lectura del Proyecto de Ley materia de opinión, se verifica lo siguiente:

- (i) La fórmula legal denominada "Proyecto de Ley N° 1400-2021-CR, que propone establecer el reconocimiento y promoción del desarrollo de las microempresas generadoras de autoempleo productivo", consta de siete (07) artículos y dos Disposiciones Finales Complementarias, donde se describen entre otros: el objetivo de la norma. Del mismo modo, consta de una exposición de motivos, donde se puntualiza el análisis costo beneficio y los efectos del Proyecto de Ley sobre la legislación vigente.
  - (ii) Cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República.
- 2.12. Ahora bien, respecto a la propuesta normativa, se advierte que tiene por objeto establecer un marco normativo para el reconocimiento y promoción del desarrollo de las microempresas generadoras de autoempleo productivo en la vía pública para su formalización, consolidación y sostenibilidad, con el fin de garantizar su bienestar económico y social.
- 2.13. En la Exposición de Motivos se señala que el Proyecto de Ley busca la promoción de la formalización, competitividad, desarrollo y reactivación de la micro y pequeña empresa y emprendedores. Asimismo, propone aumentar el bienestar económico y social de las personas vendedoras de emolientes, periódicos, golosinas y lustradores de calzado.
- 2.14. Por tanto, esta Gerencia de Asuntos Jurídicos concuerda con lo opinado por el Departamento de Autorizaciones Comerciales en el Espacio Público de la Subgerencia de Autorizaciones Comerciales a través del Informe N° D000127-2022-MML-GDE-SAC-DACEP de fecha 24 de marzo de 2022, en el sentido que no resulta legalmente factible emitir una nueva ley que verse sobre la misma materia, salvo que, a través de ella, se proceda a modificar o derogar la norma anterior; lo cual, según se desprende del artículo precitado, no sería la intención del legislador.
- 2.15. Finalmente, esta Gerencia recomienda tomar en consideración la opinión formulada por la Gerencia de Desarrollo Económico con respecto al Proyecto de Ley N° 1400-2021-CR, que propone establecer el reconocimiento y promoción del desarrollo de las microempresas generadoras de autoempleo productivo.

### **III. CONCLUSIONES**

Por las consideraciones expuestas en el presente informe, esta Gerencia de Asuntos jurídicos, concluye que:

- 3.1. De acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades, en materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicios, ejercen las funciones de establecer las normas respecto del comercio ambulatorio y regular y controlar el comercio ambulatorio, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial. Asimismo, la MML, en materia de abastecimiento de bienes y servicios básicos, tiene como competencia, reglamentar y controlar el comercio ambulatorio.
- 3.2. El Proyecto de Ley materia de análisis tiene por objeto establecer un marco normativo para el reconocimiento y promoción del desarrollo de las microempresas generadoras de autoempleo productivo en la vía pública para su formalización, consolidación y sostenibilidad, con el fin de garantizar su bienestar económico y social.
- 3.3. De acuerdo con lo informado por el Departamento de Autorizaciones Comerciales en el Espacio Público de la Subgerencia de Autorizaciones Comerciales a través de la Gerencia de Desarrollo Económico, al existir una disposición legal vigente que reconoce el expendio

o venta de bebidas elaboradas con plantas medicinales en emoliente u otras infusiones y de quinua, maca y kiwicha como microempresas generadoras de autoempleo productivo, no resulta legalmente factible emitir una nueva ley que verse sobre la misma materia, salvo que, a través de ella, se proceda a modificar o derogar la norma anterior; lo cual, según se desprende del artículo precitado, no sería la intención del legislador.

En este sentido, esta Gerencia de Asuntos Jurídicos cumple con dar atención a lo requerido por la Congresista de la República Norma Yarrow Lumbreras. Se adjunta proyecto de oficio de respuesta.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**MARIANO MIGUEL CASTAÑEDA FERRADAS**  
GERENTE  
GERENCIA DE ASUNTOS JURIDICOS

MCF/jms