

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Lima, 11 de Julio del 2022

INFORME N° D000445-2022-MML-GDE-SAC-DAMM

A : **PERCY MARTÍN HORNA CASANOVA**
Subgerente de Autorizaciones Comerciales

De : **CAROLINA SERRANO BONIFAZ**
Jefe de Departamento de Administración de Mercados Municipales

Asunto : Opinión Técnica Proyecto de Ley 2048/2021-CR

Referencia : a) Memorando N° D000509-2022-MML-GAJ
b) Oficio N° 115-2022-EMMSA-GG
c) Informe Legal N° 081-2022-EMMSA-GAJ
d) Oficio N° D000741-2022-MML-SGC
e) Oficio N° 1827-2021-2022/CDRGLMGE-CR (Documento Simple N° 2022-0093431)

Me dirijo a usted para saludarlo cordialmente y en atención a los documentos de la referencia cumpro con informarle lo siguiente:

I.- ANTECEDENTES.-

1. Mediante Oficio N° 1827-2021-2022/CDRGLMGE-CR del 01 de junio ingresado con Documento Simple N° 2022-0093431 del 10 de junio del 2022, la señora Norma Yarrow Lumbreras, Congresista de la República y Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, remite el Proyecto de Ley 2048/2021-CR, que propone modificar el plazo y/o procedimiento de acceso para la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios provinciales y distritales, solicitando opinión técnico legal a la Municipalidad Metropolitana de Lima.
2. Con Oficio N° D000741-2022-MML-SGC de fecha 10 de junio de 2022, la Secretaría General de Concejo, solicitante ante la Empresa Municipal de Mercados S.A. – EMMSA (en adelante EMMSA), emitir opinión respecto del proyecto normativo.
3. Que, mediante Oficio N° 115-2022-EMMSA-GG de fecha 21 de junio de 2022, el Gerente General de EMMSA, remite ante la Gerencia de Asuntos Jurídicos de esta Corporación Edil, el Informe Legal N° 081-2022-EMMSA-GAJ de fecha 21 de junio de 2022, elaborado por parte de la Gerencia de Asesoría Jurídica de dicha entidad.
4. A través del Memorando N° D000509-2022-MML-GAJ del 30 de junio del 2022, la Gerencia de Asuntos Jurídicos de esta Comuna, solicita opinión técnica a la Gerencia de Desarrollo Económico, teniendo en cuenta las funciones establecidas en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

II.- BASE LEGAL.-

1. Constitución Política del Perú

Artículo 195°: *"Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo."*

Son competentes para:

(...)

3. Administrar sus bienes y rentas.

(...)

5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad."

2. Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades

TITULO PRELIMINAR:

Artículo II.- "AUTONOMÍA

Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico."

Artículo 9°.- "ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

Corresponde al concejo municipal:

(...)

29. Aprobar el régimen de administración de sus bienes y rentas, así como el régimen de administración de los servicios públicos locales".

3. Ley N° 26569 – Establece mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios.

Artículo 3°¹. *"Los actuales conductores de los puestos y demás establecimientos y/o servicios de los referidos mercados tienen 30 días calendario de plazo para acogerse a lo dispuesto en la presente ley. Dicho plazo se contará a partir de la fecha en que sean notificados de su opción de compra por la entidad responsable del proceso de privatización de los mercados públicos."*

En el caso de que los actuales conductores de los puestos, establecimientos o servicios de los referidos mercados, hayan sido damnificados por la presencia de fenómenos de la naturaleza o incendios, se suspende el plazo para el inicio de los acuerdos establecidos entre los actuales conductores y la entidad responsable del proceso de privatización de los mercados públicos, disponiendo una ampliación de cinco años, contados a partir de la fecha en que haya ocurrido el daño causado por el fenómeno natural o el incendio".

¹ Modificado por Ley N° 30642 – Ley que modifica el artículo 3° de la Ley N° 26569, que establece mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios.

III.- ANÁLISIS.-

A. ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL PROYECTO DE LEY.

1. El Proyecto de Ley 2048/2021-CR propone la modificación del artículo 3° de la Ley N° 26589, Ley que establece mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios, artículo que fue materia de modificación por Ley N° 30642 publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto del 2017, estableciendo como propuesta:

*"Artículo 3.- Los actuales conductores de los puestos y demás establecimientos y/o servicios de los referidos mercados, tienen 30 días calendarios para acogerse a lo dispuesto en la presente ley **sea por invitación por parte de la entidad o de oficio y/o solicitud del interesado**. Dicho plazo se contará a partir de la fecha en que sean notificados de su opción de compra por la entidad responsable del proceso de privatización de los mercados públicos **o la presentación de la solicitud por parte del interesado, siempre y cuando acrediten 5 años como conductor del puesto de abasto**.*

En el caso de que los actuales conductores de los puestos, establecimientos o servicios de los referidos mercados, hayan sido damnificados por la presencia de fenómenos de la naturaleza o incendios, se suspende el plazo para el inicio de los acuerdos establecidos entre los actuales conductores y la entidad responsable del proceso de privatización de los mercados públicos, disponiendo una ampliación de cinco años, contados a partir de la fecha en que haya ocurrido el daño causado por el fenómeno natural o el incendio".

2. En esa línea, es preciso indicar que al momento de la publicación de la Ley N° 26589² se encontraba vigente la Ley N° 23853³, Ley Orgánica de Municipalidades, la misma que establecía en su artículo 2° que, la Municipalidades son personas jurídicas de derecho público con autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia.
3. Aunado a ello, a la fecha de publicación de la Ley N° 30642, Ley que modifica el artículo 3° de la Ley N° 26569, se encontraba vigente la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, norma que preceptúa en artículo II del Título Preliminar que, los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, teniendo como característica principal poder ejercer el "*Ius Imperium*" definido como el poder jurídico para imponer normas y organizarse, imponer sanciones, hacer expropiaciones, imponer tributos, y administrar los recursos, y ejecutar actos administrativos. No obstante ello, la Ley N° 27972 señala como competencia y función metropolitana especial de la Municipalidad Metropolitana de Lima, la de promover y regular la comercialización mayorista y minorista de productos

² Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 04 de enero de 1996.

³ Derogada por la Ley N° 27972.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

alimenticios, promoviendo la inversión y habilitación de la infraestructura necesaria de mercados y centros de acopio⁴.

4. En ese sentido, de aprobarse el proyecto normativo materia de opinión conllevaría que la Municipalidad Metropolitana de Lima se encuentre obligada a transferir los puestos a solicitud de parte, vulnerando así la autonomía reconocida por el ordenamiento jurídico, máxime si conforme a lo establecido en el numeral 1) del artículo 150° del Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, aprobado por la Ordenanza N° 2208, es función y atribución de la Gerencia de Desarrollo Económico *"Formular, proponer y evaluar las políticas, estrategias, programas y proyectos vinculados con la promoción del desarrollo económico, empresarial, productivo y comercial, con la regulación y formalización de comercio, con la administración de mercados a cargo de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con la promoción del empleo productivo, de la pequeña y microempresa y el turismo"*.

B. DEL PROYECTO DE LEY N° 2048/2021-CR

5. De la revisión del Proyecto de Ley N° 2048/2021-CR, se advierte que la propuesta señala que los conductores de los puestos pueden acogerse a lo dispuesto por la Ley N° 26589, Ley que establece mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios, ***por invitación por parte de la entidad o de oficio y/o solicitud del interesado***, señalándose asimismo que el plazo contaría a partir de la presentación del pedido por el interesado siempre y cuando se acredite 5 años como conductor del puesto.
6. Dicha propuesta de modificatoria normativa contradice lo dispuesto por el artículo 4° del Decreto Supremo N° 004-96-PRES – Reglamento de la Ley de Privatización de Mercados Públicos, en el cual se precisa que: *"La venta de los mercados públicos a que se refiere el artículo precedente, comprende la transferencia total del inmueble en su conjunto, incluyendo los servicios, oficinas administrativas, balanzas, almacenes, depósitos, puestos, tiendas, exteriores e interiores, cámaras frigoríficas, áreas comunes, pasadizos, entradas y salidas, patios de maniobras, estacionamientos, aires y todo cuanto de hecho y por derecho le corresponda al inmueble del mercado sin excepción ni limitación alguna."*

Las instalaciones sanitarias, eléctricas, los servicios higiénicos de limpieza, almacenes, balanzas, patio de maniobras, cámaras frigoríficas, pasadizos internos y otros que sean de uso común para los comerciantes transportistas y el público en general, no podrán ser vendidos en forma individual, sino que formarán parte de los servicios y áreas comunes, cuya administración estará a cargo de la Junta de Propietarios" (cursiva y subrayado nuestro).
7. En esa línea, no podría realizarse la transferencia de los puestos municipales a sola solicitud del conductor, entendiéndose esta como una venta individual, dado cuenta que en todo mercado municipal hay áreas comunes (pasadizos, baños, entradas salidas, etc.) o instalaciones de uso común (cámaras frigoríficas, almacenes, oficinas

⁴ ARTÍCULO 161.- "COMPETENCIAS Y FUNCIONES.- La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las siguientes competencias y funciones metropolitanas especiales:

(...)

4. En materia de industria, comercio y turismo:

4.1. Promover y regular la comercialización mayorista y minorista de productos alimenticios, promoviendo la inversión y habilitación de la infraestructura necesaria de mercados y centros de acopio.

(...)"

administrativas, depósitos, etc.) y que en función al espíritu de la ley una vez realizada la transferencia de los puestos no podría ser administrada por la autoridad municipal.

IV.- CONCLUSIONES.-

Estando a lo anteriormente acotado se concluye:

1. Que, en el caso se apruebe el Proyecto de Ley 2048/2021-CR que propone la modificación del artículo 3° de la Ley N° 26589, Ley que establece mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios, ésta vulneraría la autonomía de los gobiernos locales dado cuenta que la transferencia de puestos podría ser solicitada directamente por los conductores de los puestos y demás establecimientos, sin tener en consideración la política que la autoridad tenga respecto dicho tema.
2. La propuesta normativa contradice lo establecido por el artículo 4° del Decreto Supremo N° 004-96-PRES – Reglamento de la Ley de Privatización de Mercados Públicos, por cuanto permitiría la venta de manera individual a sola solicitud del conductor del puesto municipal sin tener en consideración que los mercados públicos cuentan con áreas comunes e instalaciones de uso común para el normal desarrollo de sus actividades, y que no podrían ser administrados por la autoridad municipal una vez realizada la transferencia de los puestos, máxime si dicho Decreto Supremo, establece que la venta de los mercados públicos se comprende de manera total del inmueble, y no de manera parcial.

V.- RECOMENDACIÓN.-

Este Despacho recomienda se eleve el presente informe a la Gerencia de Desarrollo Económico, a fin de que tome conocimiento de la Opinión Técnica al Proyecto de Ley 2048/2021-CR y corra traslado del mismo a la Gerencia de Asuntos Jurídicos a fin de que proceda conforme a sus funciones y atribuciones conferidas por el Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, aprobado por la Ordenanza N° 2208.

Es todo cuanto se informa para su conocimiento y fines pertinentes, en el marco de su competencia.

Atentamente;

Documento firmado digitalmente

CAROLINA SERRANO BONIFAZ

JEFE DE DEPARTAMENTO

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN DE MERCADOS MUNICIPALES-SAC

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Lima, 11 de Julio del 2022

INFORME N° D000210-2022-MML-GDE-SAC

A : **CARLOS DAVID ALVA GONZALES**
GERENTE DE DESARROLLO ECONÓMICO

De : **PERCY MARTIN HORNA CASANOVA**
SUBGERENTE DE AUTORIZACIONES COMERCIALES

Asunto : Opinión Técnica Proyecto de Ley 2048/2021-CR.

Referencia : a) Informe N° D00445-2022-MML-GDE-SAC-DAMM
b) Memorando N° D000509-2022-MML-GAJ
c) Oficio N° 115-2022-EMMSA-GG
d) Informe Legal N° 081-2022-EMMSA-GAJ
e) Oficio N° D000741-2022-MML-SGC
f) Oficio N° 1827-2021-2022/CDRGLMGE-CR (Documento Simple N° 2022- 0093431)

Por medio del presente me dirijo a usted, para saludarlo y hacer de su conocimiento que el Departamento de Administración de Mercados Municipales, a través del Informe N° D00445-2022-MML-GDE-SAC-DAMM remite opinión técnica respecto del Proyecto de Ley 2048/2021-CR que propone la modificación del artículo 3° de la Ley N° 26589, Ley que establece mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios.

En ese sentido, se adjunta al presente el documento de a referencia a), elaborado por parte del citado Departamento, para conocimiento y fines pertinentes de acuerdo a su competencia.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
PERCY MARTIN HORNA CASANOVA
SUBGERENTE
SUBGERENCIA DE AUTORIZACIONES COMERCIALES-GDE

PHC/mfr