



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría  
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

A : **CARLOS ALBERTO CAVAGNARO PIZARRO**  
SECRETARIO GENERAL  
SECRETARÍA GENERAL

De : **RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO**  
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Solicitud de opinión del Proyecto de Ley N° 985/2021-CR, Ley que regula y formaliza el comercio ambulatorio.

Referencia : a) OFICIO N° 0932-2021-2022/CDRGLMGE-CR  
b) MEMORANDO N° D000625-2022-PCM-SD

Fecha Elaboración: Lima, 30 de mayo de 2022

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 985/2021-CR, Ley que regula y formaliza el comercio ambulatorio.

Al respecto, informo lo siguiente:

**I. BASE LEGAL:**

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4 Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

**II. ANTECEDENTES:**

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 985/2021-CR, Ley que regula y formaliza el comercio ambulatorio, corresponde a la iniciativa legislativa presentada por el congresista Segundo Teodomiro Quiroz Barboza, integrante del Grupo Parlamentario Perú Libre; y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido por el artículo 107<sup>1</sup> de la Constitución Política del Perú.
- 2.2 A través del Oficio N° 0932-2021-2022/CDRGLMGE-CR, la presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros, opinión sobre el Proyecto

---

<sup>1</sup> "Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley".

de Ley N° 985/2021-CR, la misma que se encuentra sustentada en el artículo 96<sup>2</sup> de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484, y en el artículo 69<sup>3</sup> del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a pedir la información que consideren necesaria a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.

- 2.3 Con el Memorando N° D000625-2022-PCM-SD, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, remite el Informe N° D000094-2022-PCM-SD, con la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 985/2021-CR.
- 2.4 Mediante el Oficio Múltiple N° D000020-2022-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, al Ministerio de la Producción y al Ministerio de Economía y Finanzas, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 985/2021-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que las opiniones que emitan sean remitidas directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

### III. ANÁLISIS:

- 3.1 De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 21 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica *"Emitir opinión jurídico - legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección."*

Al amparo de dicho marco normativo, se precisa lo siguiente:

- 3.2 El Proyecto de Ley N° 985/2021-CR (en adelante, Proyecto de Ley), conforme a su artículo 1, tiene por objeto *"regular el comercio ambulatorio y establecer normas para que el estado reconozca, proteja, capacite, formalice y promocióne esta actividad, para la correcta gestión de este derecho fundamental de contenido económico. Reconocer al trabajador ambulante la calidad jurídica de trabajador autónomo ambulatorio"*.
- 3.3 En el artículo 2 del Proyecto de Ley, se define el comercio ambulatorio como *"aquella actividad económica temporal, que se desarrolla en las áreas públicas reguladas, siendo desarrollada por comerciantes ambulantes"*; precisando, además, que *"Las personas que realizan el comercio ambulatorio, son aquellas que realizan actividades de venta de productos y servicios en la vía pública, en puestos debidamente autorizados o de manera ambulatoria"*.
- 3.4 Asimismo, en el artículo 3 del Proyecto de Ley, se establece lo siguiente:

***"Artículo 3°. - Ámbito de aplicación:***

*Su cumplimiento es obligatorio para todas las municipalidades del Perú, las municipalidades provinciales y distritales, que regulan dicha actividad dentro de los límites de esta ley"*.

---

<sup>2</sup> **Artículo 96.-** Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley".

<sup>3</sup> **Artículo 69.** Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer sugerencias sobre la atención de los servicios públicos".

- 3.5 En el artículo 4 del Proyecto de Ley se listan las actividades económicas que pueden ser autorizadas en el comercio ambulatorio (venta de productos de origen industrial, venta de productos perecibles, venta de productos preparados al día, venta de objetos de uso duradero, servicios y otros giros); y se precisa que el Municipio *"no podrá prohibir los giros mencionados para el comercio ambulatorio en su localidad, salvo en casos específicos contemplados en una ley"*, y que *"podrá agregar giros adicionales siempre y cuando no contravenga la normatividad establecida sobre la materia"*.
- 3.6 Por su parte, en los artículos 5 y 6 del Proyecto de Ley, se establece lo siguiente:

***"Artículo 5°.- Regulación, Protección, Promoción y Capacitación:***

*Las municipalidades provinciales y distritales, establecerán normas de protección, capacitación y promoción de la actividad del comercio ambulatorio dentro de sus competencias. Así como la ubicación, de las zonas en las que se podrá realizar comercio ambulatorio y el plazo en que se les otorgará para que laboren, que será por lo menos de un año, renovable.*

*Las municipalidades promoverán el acceso al Seguro Integral de Salud - SIS, a través del Ministerio de Salud u otros. Se podrán articular convenios con organizaciones públicas y privadas de prestación de servicios de salud para el comercio ambulatorio.*

*Las municipalidades brindarán protección al comercio ambulatorio a través de programas de protección social. Además, otorgarán planes y programas de financiamiento para la compra y/o construcción de locales para el ejercicio del comercio en mercados debidamente establecidos en zonas urbanas o rurales para tal fin.*

*Las municipalidades desarrollarán planes de promoción anual del comercio ambulatorio en ferias y eventos, orientado a la promoción del comercio ambulatorio.*

*Las municipalidades desarrollarán planes de capacitaciones laborales, comercial, de financiación y empresarial al comerciante ambulatorio para el desarrollo integral de la persona.*

***Artículo 6°.- Autorización:***

*La municipalidad provincial o distrital, en el ámbito de su competencia, son la autoridad encargada para otorgar la autorización a las personas que soliciten realizar actividades económicas de comercio ambulatorio.*

*La municipalidad provincial solo autorizará en las zonas en las cuales no tiene jurisdicción ninguna municipalidad distrital".*

- 3.7 Los artículos 7, 8 y 9 del Proyecto de Ley regulan aspectos vinculados con la aprobación de la zona autorizada para el comercio ambulatorio, el comercio en zona prohibida o sin autorización, y la supervisión laboral. Asimismo, el artículo 10 del Proyecto de Ley establece que *"La Municipalidad es responsable del proceso de formalización constante del comercio ambulatorio en su jurisdicción, que incluye sus municipios locales, y se inicia en un plazo de dos años desde la promulgación de esta Ley"*, precisándose, en el artículo 11, que la formalización cuenta con las siguientes etapas: diagnóstico, sensibilización, organización, sistema de ahorro, elaboración de proyectos y soporte empresarial.
- 3.8 Asimismo, cuenta con dos Disposiciones Complementarias Finales, referidas a la reglamentación de dicha Ley (primera), y a la adecuación de las normas municipales (segunda).
- 3.9 En el Análisis Costo - Beneficio de la Exposición de Motivos que sustenta la iniciativa legislativa se señala que *"La presente iniciativa legislativa no irroga gasto al erario nacional al contrario les permite a las instituciones del Estado emitir normas que desarrollen este reconocimiento legal que se propone, para insertarlos paulatinamente a la formalidad"*.

**Opinión de la Secretaría de Descentralización (SD)**

- 3.10 Mediante el Memorando N° D000625-2022-PCM-SD, la Secretaría de Descentralización remite el Informe N° D000094-2022-PCM-SD, con la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 985/2021-CR; formulando observaciones al mismo, en atención a lo siguiente:

**"III. ANÁLISIS**

(...)

**Observaciones al Proyecto de Ley**

(...)

- 6.1 *La falta de motivación y justificación del contenido del Proyecto de Ley materia de análisis, toda vez que no se realiza mayor explicación sobre cada una de las medidas que se proponen. Así, por ejemplo, no se justifica las medidas de protección, capacitación, formalización y promoción del comercio ambulatorio, además de indicar que se busca la correcta gestión de lo que se define como un derecho fundamental de contenido económico; así como reconocer al trabajador ambulante la calidad jurídica de trabajador autónomo ambulatorio.*

*Asimismo, no se explica porque se utiliza la frase "la Municipalidad es responsable del proceso de formalización constante del comercio ambulatorio en su jurisdicción, que incluye sus municipios locales", toda vez que, de acuerdo a la Constitución Política y la Ley de Bases de Descentralización, el nivel de gobierno local comprende solamente a las municipalidades distritales como a las provinciales y no existe municipios locales. Finalmente, tampoco se cuenta con un adecuado análisis como beneficio en relación al impacto que tendrían las medidas en la economía de los gobiernos locales.*

(...)

- 6.2 *Recordar que la Constitución Política, la Ley de Bases de Descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades reconocen la garantía constitucional de la autonomía de los gobiernos locales (...)*

*Asimismo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencia recaída en el expediente N° 0020 y 0021-2005-AI) ha establecido que el test de competencia constituye una herramienta metodológica necesaria para determinar si una medida afecta o no la autonomía regional o municipal. De este modo se requiere verificar si las medidas dispuestas en el Proyecto de Ley cumplen o no con respetar determinados parámetros, tales como: i) el principio de unidad (que a su vez engloba el principio de taxatividad y cláusula de residualidad, así como el de lealtad), ii) el principio de competencia (que comprende el respeto a los bloques de constitucionalidad que regulan las autonomías), iii) principio del efecto útil y poderes implícitos, y iv) principio de progresividad en la asignación de competencias y funciones.*

*En ese sentido, cabe tener en cuenta (...) la competencia de las Municipalidades en relación al comercio ambulatorio, determinándose que constituye una competencia exclusiva de las municipalidades provinciales establecer normas al respecto, en tanto que las municipalidades distritales tienen competencia para regular y controlar el comercio ambulatorio, a partir de las normas dadas por las provinciales.*

*No obstante, el proyecto de Ley sin mayor análisis constitucional y legal establece la propuesta normativa es de cumplimiento obligatorio para todas las municipalidades del Perú, las municipalidades provinciales y distritales, que regulan dicha actividad dentro de los límites de esta ley. Todo ello, sin duda, constituye una evidente afectación a la autonomía de los gobiernos locales, a quienes les corresponde regular en materia de comercio ambulatorio, a partir de la realidad de sus territorios.*

- 6.3 (...)

*Finalmente, se observa diversos aspectos que no estarían tomando en cuenta criterios mínimos de técnica legislativa en la elaboración de propuesta normativas, toda vez que se determina que la Municipalidad es responsable del proceso de formalización constante del comercio ambulante en su jurisdicción y se inicia en un plazo de dos años desde la promulgación de esta ley, lo cual no estaría tomando en cuenta que la vigencia de la propuesta normativa se inicia al día siguiente de su publicación y no de su promulgación".*

### **Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros**

#### **Respecto a la falta de justificación de la propuesta normativa**

- 3.11 El artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, establece que *"La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa (...). Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado."*
- 3.12 Además de ello, conforme al artículo 3 del precitado Reglamento, como parte del análisis costo beneficio se debe sustentar la necesidad de la norma, la que debe estar justificada, entre otros, por los mecanismos alternativos para su solución.
- 3.13 En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75<sup>4</sup> del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.
- 3.14 El Análisis Costo Beneficio (ACB) *"es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia"*<sup>5</sup>. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general<sup>6</sup>.
- 3.15 En esa línea, el adecuado desarrollo del ACB debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral *"debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria"*<sup>7</sup>.
- 3.16 El análisis señalado es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, *"inflación legislativa"* o *"inflación normativa"*; que como bien ya ha señalado la doctrina, *"tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico"*

<sup>4</sup> "Requisitos y presentación de las proposiciones

Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales. (...)"

<sup>5</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Manual de Técnica Legislativa / Manual de Redacción Parlamentaria. Aprobado por la Mesa Directiva 2012-2013, Lima, 2013, p. 60.

<sup>6</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

<sup>7</sup> Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias<sup>8</sup>.

- 3.17 A partir de lo expuesto, corresponde precisar que en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 985/2021-CR, no se ha justificado -entre otros aspectos- la necesidad que el Estado "promocione" la actividad de comercio ambulatorio; más aún, cuando respecto a dicha actividad, se cuenta con pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en los que se hace alusión al carácter excepcional y temporal del comercio ambulatorio. Al respecto, es oportuno referirnos a la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00022-2010-PI/TC, en cuyos fundamentos 19 y 31 se señala lo siguiente:

"19. (...) Como ha dicho este Tribunal, "la autorización para el comercio ambulatorio es un acto específico de tolerancia por el que las municipalidades facultan a particulares a realizar un uso especial de los bienes públicos. Las características de este tipo de autorizaciones son: acto jurídico unilateral, revocable y puede ser objeto de la aplicación de una tasa" (STC 03893-2009-PA/TC, fundamento 2; STC 05420-2008-PA/TC, fundamento 5)".

"31. (...) la finalidad perseguida con dicha autorización, que es conceder, excepcionalmente y de modo temporal, el uso de la vía pública para un fin comercial a aquellas personas de escasos recursos que no están en condiciones de generarse ingresos de otro modo para su subsistencia (...)".

En el mismo sentido, en la Exposición de Motivos tampoco se ha sustentado la necesidad que se "reconozca", "proteja", "capacite" y "formalice" el comercio ambulatorio, medidas que -además- corresponden ser analizadas en el marco de las competencias que tienen las municipalidades provinciales y distritales, a quienes les corresponde normar, regular y controlar dicha actividad, conforme al marco normativo vigente; por lo que, en el mismo sentido de lo señalado por la Secretaría de Descentralización, el Proyecto de Ley en dicho extremo carece de la debida justificación.

- 3.18 De otro lado, cabe precisar que en el Proyecto de Ley N° 985/2021-CR se señala que el comercio ambulatorio es un derecho fundamental de contenido económico; habiéndose sustentado ello, conforme se señala en la Exposición de Motivos, en una sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00024-2013-PI/TC. Sin embargo, es oportuno aclarar que en los fundamentos 14 y 16 de la precitada sentencia, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

"14. Al regular el comercio ambulatorio en su circunscripción territorial, la Municipalidad Distrital (...) no puede desconocer los parámetros establecidos por la autoridad metropolitana ni los derechos fundamentales de contenido económico reconocidos por la Constitución, entre los que se encuentra el derecho a la libertad de comercio. Este derecho está reconocido en el artículo 59 de la Constitución en los términos siguientes: "El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria.

(...)

16. En ejercicio del derecho a la libertad de comercio, las personas, ciudadanos o agentes económicos intercambian bienes y servicios previamente producidos. Cabe notar que pueden hacer esto tanto en un establecimiento abierto al público como de forma ambulatoria, en espacios públicos predeterminados —o al menos no restringidos— por los gobiernos locales".

Como se puede advertir, en el Proyecto de Ley N° 985/2021-CR se asume de forma incorrecta la naturaleza de derecho fundamental del comercio ambulatorio, omitiendo considerar que el derecho fundamental al que hace mención el Tribunal Constitucional es el de la "libertad de comercio" reconocido

<sup>8</sup> GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La\\_importancia\\_de\\_la\\_t%C3%A9cnica\\_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

en el artículo 59<sup>9</sup> de la Constitución Política del Perú; por lo que, y en el mismo sentido de lo señalado por la Secretaría de Descentralización, el Proyecto de Ley en dicho extremo también carece de justificación.

- 3.19 Finalmente, y de conformidad a lo señalado por la Secretaría de Descentralización, en la Exposición de Motivos que sustenta la iniciativa legislativa no se ha realizado un adecuado Análisis Costo Beneficio, en relación al impacto que tendrían las medidas en la economía de los gobiernos locales; por lo que, se considera que el Proyecto de Ley carece de la debida justificación.

#### **Respecto a la afectación al principio de coherencia normativa**

- 3.20 La definición del principio de coherencia normativa ha sido establecida por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico N°48 de la Sentencia EXP. N°047-2004-AI/TC, que señala:

*"48. De lo dicho se concluye que la normatividad sistémica descansa en la **coherencia normativa**. Dicha noción implica la existencia de la unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman.*

*Asimismo, presupone una característica permanente del ordenamiento que hace que este sea tal por constituir un todo pleno y unitario.*

*Ella alude a la necesaria e imprescindible compenetración, compatibilidad y conexión axiológica, ideológica, lógica, etc., entre los deberes y derechos asignados; amén de las competencias y responsabilidades establecidas que derivan del plano genérico de las normas de un orden constitucional".*

*(El subrayado es nuestro)*

- 3.21 Al respecto, el artículo 10 del Proyecto de Ley N° 985/2021-CR no guarda coherencia con el marco normativo referido a la organización de los gobiernos locales, en el extremo que señala que *"La Municipalidad es responsable del proceso de formalización constante del comercio ambulatorio en su jurisdicción, que incluye sus municipios locales (...)".* Toda vez que, conforme a lo previsto en el artículo 194 de la Constitución Política del Perú, los órganos del gobierno local son las municipalidades provinciales y distritales; no existiendo los "municipios locales". Asimismo, el artículo 40 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, señala que *"Las municipalidades son órganos de gobierno local que se ejercen en las circunscripciones provinciales y distritales de cada una de las regiones del país".*
- 3.22 En el mismo sentido, la Secretaría de Descentralización ha señalado que *"de acuerdo a la Constitución Política y la Ley de Bases de Descentralización, el nivel de gobierno local comprende solamente a las municipalidades distritales como a las provinciales y no existe municipios locales";* por lo que, consideramos que el Proyecto de Ley N° 985/2021-CR contravendría el principio de coherencia normativa.

#### **Respecto a la posible afectación a la autonomía de los gobiernos locales**

- 3.23 El artículo 194 de la Constitución Política del Perú, referido a la autonomía de las municipalidades provinciales y distritales, establece lo siguiente:

<sup>9</sup> **Artículo 59.-** El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades".

**"ARTÍCULO 194.-** Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley. (...)"

- 3.24 En ese marco, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; y que 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.
- 3.25 Al respecto, el artículo 9 de la Ley de Bases de la Descentralización, establece que la autonomía política es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes; la autonomía administrativa es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad; y la autonomía económica es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto, y que su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.
- 3.26 De acuerdo a ello, es oportuno referirnos a lo dispuesto por el artículo 83 de la Ley Orgánica de Municipalidades, que establece funciones exclusivas de las municipalidades provinciales y distritales respecto al comercio ambulatorio, conforme a lo siguiente:

**"ARTÍCULO 83.- ABASTECIMIENTO Y COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS Y SERVICIOS**

*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.

(...)"

- 3.27 Considerando el marco normativo expuesto, cuando el Congreso de la República propone el Proyecto de Ley N° 985/2021-CR, que tiene por objeto regular la actividad del comercio ambulatorio, estableciendo obligaciones específicas a cargo de las municipalidades respecto a la autorización para el desarrollo de dicha actividad, las zonas autorizadas para el comercio ambulatorio, la determinación de etapas para la formalización de dicha actividad, entre otros aspectos, se vulnera la autonomía política que la Constitución Política del Perú ha previsto para los gobiernos locales. En ese sentido, la Secretaría de Descentralización ha señalado que el contenido de dicha propuesta *"constituye una evidente afectación a la autonomía de los gobiernos locales, a quienes les corresponde regular en materia de comercio ambulatorio, a partir de la realidad de sus territorios"*.
- 3.28 Además de ello, también se vulnera la autonomía de los gobiernos locales -en específico, su autonomía económica- cuando se establece que las municipalidades otorgarán planes y programas de financiamiento para la compra y/o construcción de locales para el ejercicio del comercio en mercados debidamente establecidos en zonas urbanas o rurales para tal fin.



**Respecto a la posible iniciativa de gasto**

3.29 El artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece, textualmente, lo siguiente:

**"Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso *no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos*, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)"**

(Énfasis agregado).

3.30 Lo señalado, respecto a la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público, se encuentra regulado además en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público:

**"Requisitos especiales**

**Artículo 76.** *La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:*

(...)

*2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:*

(...)

*Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:*

**a) *No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.* Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto. (...)"**

(Énfasis agregado).

3.31 Siendo ello así, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos.

3.32 Sobre este aspecto, el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, al establecer que *"el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto"*, significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el inciso 17 del artículo 118 de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, *"administrar la hacienda pública"*.

3.33 Asimismo, el Tribunal Constitucional<sup>10</sup> ha señalado lo siguiente:

*"(...) el principio de separación de poderes, y la idea del control y balance entre estos, debe interpretarse a la luz del artículo 118, inciso 17 de la Constitución. Este asigna al presidente de la República la competencia para administrar la hacienda pública. Además, debe tomarse en cuenta el artículo 79, que establece la prohibición a los congresistas de presentar iniciativas que supongan la creación o aumento de gasto público. Precisamente, nuestra Constitución contiene disposiciones relacionadas a la competencia de la administración de la hacienda pública y el*

<sup>10</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en Pleno Jurisdiccional de fecha 04 de febrero de 2021, en el expediente N° 016-2020-PI.

*principio de equilibrio presupuestal, para que las propuestas legales que demanden fondos del tesoro público sean acordes a las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria".*

- 3.34 Dicho de otra manera, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general.
- 3.35 En ese marco, si bien en el Análisis Costo – Beneficio de la Exposición de Motivos se señala que la presente iniciativa legislativa no irroga gasto al erario nacional, se advierte que el artículo 5 del Proyecto de Ley N° 985/2021-CR dispone, entre otros aspectos, que las municipalidades otorguen planes y programas de financiamiento para la compra y/o construcción de locales para el ejercicio del comercio en mercados establecidos en zonas urbanas o rurales para tal fin; a partir de lo cual, se desprendería el impacto presupuestal de la propuesta, contraviniendo la prohibición de generación de gasto público por parte de los congresistas, conforme a lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.
- 3.36 Sin perjuicio de lo señalado, es importante mencionar que el Proyecto de Ley N° 985/2021-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, del Ministerio de la Producción y del Ministerio de Economía y Finanzas, establecidas en la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo<sup>11</sup>; el Decreto Legislativo N° 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción<sup>12</sup>; y, el Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas<sup>13</sup>, respectivamente.

#### IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, considera no viable el Proyecto de Ley N° 985/2021-CR, Ley que regula y formaliza el comercio ambulatorio.
- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, del Ministerio de la Producción y del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el Oficio Múltiple N° D000020-2022-PCM-SC, se trasladó a dichos Ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República; precisando que, las opiniones que emitan sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.

---

##### <sup>11</sup> "Artículo 4.- Áreas programáticas de acción

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo responde a las siguientes áreas programáticas de acción:

- a) Derechos fundamentales en el ámbito laboral.
- b) Materias socio-laborales y relaciones de trabajo.
- c) Seguridad y salud en el trabajo.
- d) Inspección del trabajo.
- e) Promoción del empleo y el autoempleo.
- f) Intermediación y reconversión laboral.
- g) Formación profesional y capacitación para el trabajo.
- h) Normalización y certificación de competencias laborales.
- i) Información laboral y del mercado de trabajo.
- j) Diálogo social y concertación laboral.
- k) Seguridad social".

##### <sup>12</sup> "Artículo 3.- ÁMBITO DE COMPETENCIA

El Ministerio de la Producción es competente en pesquería, acuicultura, industria, micro y pequeña empresa, comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas. Es competente de manera exclusiva en materia de ordenamiento pesquero y acuícola, pesquería industrial, Acuicultura de Mediana y Gran Empresa (AMYGE), normalización industrial y ordenamiento de productos fiscalizados. Es competente de manera compartida con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, según corresponda, en materia de pesquería artesanal, Acuicultura de Micro y Pequeña Empresa (AMYPE) y Acuicultura de Recursos Limitados (AREL), promoción de la industria y comercio interno en el ámbito de su jurisdicción".

<sup>13</sup> "Artículo 5.- Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional. (...)".



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría  
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

- 4.3 Asimismo, se recomienda remitir el presente Informe y el Informe N° D000094-2022-PCM-SD, de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO**  
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA