



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 Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho

A : **ALDO MARTIN PRIETO BARRERA**
SECRETARIO GENERAL (E)
SECRETARÍA GENERAL

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

Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 6655/2023-CR, Ley que crea el Registro Municipal de personas que realizan el reparto de productos y servicios a domicilio - REMUPRE.

Referencia : a. Oficio N° 0807-2023-2024/CDRGLMGE-CR
b. Oficio N° D000027-2024-PCM-SSCP
c. Memorando N° D000213-2024-PCM-SD

Fecha Elaboración: Lima, 01 de abril de 2024

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 6655/2023-CR, "Ley que crea el Registro Municipal de personas que realizan el reparto de productos y servicios a domicilio - REMUPRE".

Sobre el particular, 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° 224-2023-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° 6655/2023-CR, "Ley que crea el Registro Municipal de personas que realizan el reparto de productos y servicios a domicilio - REMUPRE", corresponde a la iniciativa legislativa presentada por el Congresista de la República Américo Gonza Castillo, integrante del Grupo Parlamentario Perú Libre y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido por el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.

¹ **Constitución Política del Perú:**

"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".



- 2.2 A través del Oficio N° 0807-2023-2024/CDRGLMGE-CR, la Presidencia 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 de Ley N° 6655/2023-CR, el mismo que se encuentra sustentado en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484, y en el artículo 69³ del Texto Único Ordenado 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. Mediante el Memorando N° D000213-2024-PCM-SD, la Secretaría de Descentralización remite el Informe N° 000022-2024-PCM-SD-EBL, con la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 6655/2023-CR.
- 2.4. Con Oficio N° D000027-2024-PCM-SSCPP, la Subsecretaría de Coordinación con entidades públicas y privadas de la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio del Interior, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 6655/2023-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que la opinión que para tal efecto emita, sea remitida 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 22 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 224-2023-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:

Contenido del Proyecto de Ley

- 3.2 El Proyecto de Ley N° 6655/2023-CR, "Ley que crea el Registro Municipal de personas que realizan el reparto de productos y servicios a domicilio - REMUPRE", consta de doce (12) artículos y una (01) disposición complementaria final, que establecen lo siguiente:

"Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto crear el registro de las personas que se dedican al reparto de productos y servicios a domicilio.

Artículo 2. Finalidad

La presente ley tiene como finalidad tener identificados a las personas que se dedican al reparto productos y servicios a domicilio.

² Constitución Política del Perú:

"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".

³ Reglamento del Congreso de la República:

"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 (...)".

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho

Artículo 3. Creación del registro municipal Se crea el registro municipal de las personas que realizan el reparto de productos y servicios a domicilio — REMUPRE. Para las personas que realizan el reparto de productos y servicios a domicilio es obligatorio estar inscrito en el REMUPRE. La inscripción es gratuita.

Artículo 4. Responsable

La implementación del REMUPRE estará a cargo de las municipalidades provinciales. En Lima Metropolitana las municipalidades distritales pueden implementar el REMUPRE.

Artículo 5. Procedimiento

Las municipalidades establecen el procedimiento para la inscripción en el REMUPRE.

Artículo 6. Requisitos para inscribirse al registro municipal

La información mínima contenida en el REMUPRE es la siguiente:

- a) Documento nacional de identidad (DNI) o carnet de extranjería.
- b) Licencia de conducir, conforme a la categoría del vehículo.
- c) Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT

Las municipalidades pueden establecer requisitos adicionales en función a su autonomía administrativa.

Artículo 7. Constancia del registro

Este genera la expedición de una constancia que puede ser física o virtual a nombre de la persona que solicita la inscripción, que tiene validez a nivel nacional.

Artículo 8. Publicación en el portal web de la municipalidad

Las municipalidades habilitarán en su portal web el REMUPRE en el cual se pueda verificar la veracidad de quienes indiquen o porten una constancia de REMUPRE.

Artículo 9. Obligaciones

Las personas que realizan el servicio de reparto de productos y servicios a domicilio, tienen las siguientes obligaciones:

- a) Inscribirse y mantener actualizados sus datos en el registro para realizar dicha actividad.
- b) Portar el documento de identificación correspondiente (DNI) o carnet de extranjería de corresponder, licencia de conducir acorde a la categoría del vehículo, tarjeta de propiedad vehicular y, el SOAT vigente.
- c) Mantener en buen estado la placa de rodaje del vehículo con el que realiza el servicio de reparto productos a domicilio.

Artículo 10. Prohibiciones

Cuando se realice la actividad de reparto de productos y servicios a domicilio utilizando una motocicleta como medio de transporte será única y exclusivamente de manera unipersonal. Queda prohibido que dos o más personas se trasladen en una moto para.

Artículo 11. Intervención y fiscalización

Las personas que se dedican al reparto de productos y servicios a domicilio son pasibles de intervención operativa por parte de la Policía Nacional del Perú (PNP), del organismo de fiscalización municipal, del serenazgo municipal y de Migraciones.

Artículo 12. Cooperación y acceso al REMUPRE

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas
batallas de Junín y Ayacucho*

Las municipalidades permitirán el acceso al REMUPRE a las autoridades e instituciones competentes en seguridad ciudadana, migraciones y defensa nacional.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Plazo de inscripción en el REMUPRE

Las personas que se dedican al reparto de productos y servicios a domicilio tendrán un plazo de sesenta días calendario para realizar su inscripción en el REMUPRE en las respectivas municipalidades."

Opinión de la Secretaría de Descentralización

- 3.3 Mediante Memorando N° D000213-2024-PCM-SD la Secretaría de Descentralización remite el Informe N° 000022-2024-PCM-SD-EBL, que contiene la opinión sobre el Proyecto de N° 6655/2023-CR, señalando lo siguiente:

"(...)

III. ANÁLISIS

"(...)

Comentarios al Proyecto de Ley

8. *De la revisión al Proyecto de Ley y su exposición de motivos, si bien comprendemos la importancia de adoptar medidas especiales que contribuyan a la lucha contra la inseguridad ciudadana, nos permitimos brindar los siguientes comentarios:*

- a) *La importancia de justificar adecuadamente el rol y las tareas que se le asignan a las municipalidades provinciales y las distritales de Lima Metropolitana. Así, la propuesta normativa determina que las municipalidades implementen un Registro Municipal de las personas que realizan el reparto de productos y servicios a domicilio – REMUPRE a través de vehículos; lo cual debería estar sustentado en relación a las competencias y funciones de las municipalidades provinciales y cómo ello también puede ser realizado por las municipalidades distritales de Lima Metropolitana. Debemos tener en claro que la naturaleza de las municipalidades provinciales es distinta en relación a las municipalidades distritales, lo cual sustenta la asignación de competencias y funciones diferenciadas y complementarias, además de advertir capacidades institucionales diferentes.*

De esta manera, si bien podría justificarse la necesidad de identificar a las personas que se dedican al reparto de productos y servicios a domicilio, el rol que se le asigna a los gobiernos locales debe justificarse adecuadamente en relación a su naturaleza, competencias y funciones previstas, así como debe tenerse en cuenta las capacidades institucionales de dichos gobiernos locales para dar cumplimiento a la norma. En la presente propuesta normativa no se advierte una adecuada justificación que determine el marco competencial que posibilita que las municipalidades provinciales y sólo las distritales de Lima Metropolitana puedan implementar un registro municipal de las personas que realizan el reparto de productos y servicios a domicilio, el cual ameritará un gasto y que requiere determinadas capacidades que no necesariamente están previstos en las municipalidades.

- b) *La necesidad de legislar teniendo en cuenta las brechas digitales y respetando la autonomía económica de las municipalidades provinciales. Así, se advierte que la*

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho

propuesta normativa no ha tenido en cuenta las brechas digitales que existen en diversas provincias del país; y, por el contrario, se determina que las municipalidades habilitarán en su portal web el REMUPRE, en el cual se pueda verificar la veracidad de quienes indiquen o porten una constancia.

En tal sentido, la brecha digital en nuestro país haría imposible que muchas provincias a nivel nacional puedan cumplir con habilitar el registro en sus portales institucionales y, de otro lado, la autonomía económica de los gobiernos locales determina no sólo la facultad de hacer uso de sus recursos, sino de evitar que otros niveles de gobiernos u otras entidades comprometan recursos municipales, tal como se propone en la presente propuesta normativa al obligarlos a desarrollar y mantener un registro virtual.

- c) *La importancia de contemplar una adecuada justificación y un detallado análisis costo-beneficio de la propuesta normativa. Al respecto, consideramos que existe la necesidad de fortalecer la justificación de las disposiciones que propone el Proyecto de Ley materia de análisis, toda vez que no se analiza el impacto de las medidas en la economía de las municipalidades provinciales y distritales de Lima Metropolitana, quienes además en los últimos meses han venido demandando mayores recursos que les permitan dar sostenibilidad a la prestación de servicios públicos; por lo que resultaría contraproducente regular medidas que comprometa gastos de inversión, tal como se propone en el Proyecto de Ley y sin duda no resulta coherente con la autonomía económica de dichas municipalidades.*

(...)

IV. CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo expuesto, podemos concluir que el proyecto de ley materia de análisis debe ser revisado en atención a los comentarios expuestos en el presente informe.

(...)"

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

Falta de justificación de la necesidad de las propuestas contenidas en el Proyecto de Ley

- 3.4 Dentro de este contexto, debemos mencionar que el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 7 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, precisa que la exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación. Asimismo, fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. En tal sentido, incluye, necesariamente, el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

- 3.5 Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República⁴ señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual *"contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta"*.
- 3.6 El artículo 9 del citado Reglamento señala que, como parte del análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos se debe conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilite apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales. Asimismo, la necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.
- 3.7 En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 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.
- 3.8 El Análisis de impactos (económico, social, político, institucional, ambiental, etc.) debe determinar el beneficio en favor de los ciudadanos, asimismo, se debe evitar la frase genérica *"la presente ley no irroga gasto"*⁵.
- 3.9 En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad, viabilidad 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"*⁶.
- 3.10 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 porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"*⁷.
- 3.11 Al respecto, el artículo 4 del Proyecto de Ley bajo análisis establece que la implementación del registro municipal de las personas que realizan el reparto de productos y servicios a domicilio – REMUPRE, estará a cargo de las municipalidades provinciales y, las municipalidades distritales de Lima Metropolitana también podrán implementarlo; sin embargo, es necesario advertir que las municipalidades provinciales y distritales ejercen funciones diferenciadas con relación al abastecimiento y comercialización de productos y servicios, establecidas en el numeral 1.1 del inciso 1 y el numeral 3.1 del inciso 3 del artículo 83 de la Ley Orgánica de Gobiernos Locales, que establece lo siguiente:

⁴ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

⁵ 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.

⁶ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

⁷ 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)

"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**:

- 1.1. **Regular las normas** respecto del **acopio, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos y bebidas**, en concordancia con las normas nacionales sobre la materia.

(...)

3. Funciones específicas exclusivas de las **municipalidades distritales**:

- 3.1. **Controlar el cumplimiento de las normas** de higiene y ordenamiento del **acopio, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos y bebidas, a nivel distrital, en concordancia con las normas provinciales.**

(...)"

(Énfasis agregado)

- 3.12 Según la norma citada, se advierte que las municipalidades provinciales ejercen las funciones específicas exclusivas relacionadas con la regulación de normas de distribución y comercialización de alimentos y bebidas, mientras que las municipalidades distritales ejercen las funciones específicas exclusivas relacionadas con el control del cumplimiento de las normas de distribución y comercialización de alimentos y bebidas, en concordancia con las normas provinciales; sin embargo, la propuesta normativa no diferencia ni precisa las funciones que desarrollarían las municipalidades provinciales y distritales con respecto al REMUPRE.
- 3.13 La Exposición de Motivos que sustenta el Proyecto de Ley en análisis, aborda de manera general la problemática de inseguridad ciudadana ocasionada, entre otros factores, por hechos delictivos cometidos por personas que aparentan dedicarse al reparto de productos y servicios a domicilio, a bordo de vehículos motorizados en distintos distritos de Lima Metropolitana; sin embargo, no desarrolla la misma problemática en las distintas provincias del país.
- 3.14 Asimismo, es importante precisar que, en la iniciativa legislativa como en la Exposición de Motivos no ha evidenciado que en la actualidad contamos con una brecha digital, lo cual imposibilita que algunas municipalidades tanto provinciales como distritales puedan cumplir con implementar el denominado REMUPRE en su portal institucional.
- 3.15 Por otro lado, no sustentan el análisis cualitativo y cuantitativo que precise que la norma en cuestión es necesaria y que esté resolviendo un problema público, tal como lo requiere el ordenamiento jurídico vigente.

Posible iniciativa de gasto con Proyecto de Ley

- 3.15. 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).

- 3.16. 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).*

3.17. 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.

3.18. Sobre este aspecto, el artículo 79 de la Constitución, 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 artículo 118, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública".

3.19. Sobre la materia, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0004-96-AI/TC, sostiene:

(...)

*La Ley de Presupuesto, en cuanto acto legislativo mediante el cual se prevé la planificación de la actividad económica y financiera del Estado, detallándose los gastos del Poder Ejecutivo podrá realizar en el año presupuestal, y los ingresos necesarios para cubrirlos, de conformidad con los artículos 77 y 78 de la Constitución, la aprueba el Congreso tras la remisión del proyecto a este por el Presidente de la República, **encontrándose vedada la facultad de iniciativa de los representantes ante el Congreso para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto, según dispone el artículo 79 de la Carta Magna (...)" (Énfasis agregado)***

3.20. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado⁸, en referencia al artículo 2.1 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público que, *con el fin de salvaguardar los principios de equilibrio y estabilidad presupuestaria, todo proyecto de ley que incida en el presupuesto público, además de los requisitos de habilitación de creación o aumento de gasto que recae en el Poder Ejecutivo, debe acreditar la disponibilidad de recursos para su ejecución.* Además, el Tribunal Constitucional⁹ ha señalado lo siguiente:

⁸ Sentencia recaída en el expediente N° 00016-2020-PI/TC, fundamento jurídico 28.

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en Pleno Jurisdiccional de fecha 04 de febrero de 2021, en el expediente N° 016-2020-PI

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

- 3.21. 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.
- 3.22. Es así que, de la lectura de la Exposición de Motivos se advierte que, no se analiza el impacto de las medidas que se pretende regular en la economía de las municipalidades provinciales y locales; asimismo, de aprobarse la iniciativa legislativa demandaría mayores recursos para la sostenibilidad del registro municipal que se requiere incorporar; aspecto que podría incidir en el presupuesto público, por lo que la propuesta normativa constituye una iniciativa de gasto, vulnerando el artículo 79 de la Constitución Política y el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República.

Autonomía de los Gobiernos Locales

- 3.23. El artículo 194 de la Constitución Política del Perú, establece lo siguiente:

"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 concordancia con lo indicado, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala que:

"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".

(Énfasis agregado)

- 3.25. Adicionalmente, en cuanto a la autonomía de gobierno y sus dimensiones, los artículos 8 y 9 de la Ley N°27783, Ley de Bases de la Descentralización, establecen lo siguiente:

"Artículo 8.- Las autonomías de gobierno

La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.

Artículo 9.- Dimensiones de las autonomías

- 9.1. *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.*
- 9.2. *Autonomía administrativa: es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.*
- 9.3. *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. 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. Es preciso señalar que el artículo 42 de la Ley N°27783, Ley de Bases de la Descentralización, establece lo siguiente:

"(...)

CAPÍTULO II **COMPETENCIAS MUNICIPALES**

Artículo 42.- Competencias exclusivas

- a) *Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes.*
- b) *Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos.*
- c) *Administrar y reglamentar los servicios públicos locales destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local.*
- d) *Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto.*

"(...)"

(Énfasis agregado)

- 3.27. Asimismo, el numeral 1.1 del inciso 1 del artículo 83 de la Ley Orgánica de Gobiernos Locales, precisa 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*:

- 1.1. **Regular las normas** respecto del **acopio, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos y bebidas**, en concordancia con las normas nacionales sobre la materia.

"(...)"

(Énfasis agregado)

- 3.28. Es necesario precisar que, tal como se ha señalado en líneas arriba, los Gobiernos Locales cuentan con autonomía administrativa, esto es, pueden diseñar su propia organización interna y asignar funciones a sus órganos de línea; así como autonomía económica, aprobando y distribuyendo su presupuesto conforme a sus necesidades públicas dentro de su jurisdicción.



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 Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho

- 3.29. De la revisión del contenido del mencionado Proyecto de Ley y su Exposición de Motivos y, en concordancia con el Informe N° 000022-2024-PCM-SD-EBL de la Secretaría de Descentralización, se advierte que se propone la creación de un Registro Municipal; es decir, se pretende regular asuntos públicos de competencia de los Gobiernos Locales.
- 3.30. En tal sentido, podemos concluir que el Poder Legislativo no podría afectar ni restringir la competencia exclusiva que recae sobre los Gobiernos Locales, como se pretende con el Proyecto de Ley N° 6655/2023-CR al obligarlos a crear un Registro Municipal, lo cual vulnera la autonomía reconocida a dicho nivel de gobierno, en los artículos 194 y 195 de la Constitución Política del Perú.
- 3.31. Finalmente, cabe mencionar que el Proyecto de Ley N° 6655/2023-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio del Interior, establecidas en el Decreto Legislativo N° 1135, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior¹⁰; motivo por el cual, mediante el Oficio N° D000027-2024-PCM-SSCPP, la Subsecretaría de Coordinación con entidades públicas y privadas de la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada a dicho ministerio 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 la opinión que para tal efecto emita, sea remitida directamente a la referida Comisión Congresal.

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° 6655/2023-CR, "Ley que obliga el uso del cuadro de obra digital en todos los procedimientos de selección", sin perjuicio de la opinión que emita el Ministerio del Interior, en el marco de sus competencias.
- 4.2. Al contener el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio del Interior, mediante el Oficio N° D000027-2024-PCM-SSCPP, se trasladó a dicho ministerio 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 la opinión que para tal efecto emita, sea remitida directamente a la referida Comisión Congresal.
- 4.3. Se recomienda remitir el presente Informe, así como el Informe N° 000022-2024-PCM-SD-EBL elaborado por la Secretaría de Descentralización, 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
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

¹⁰ Decreto Legislativo N° 1135, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior

"Artículo 5. - Ámbito de competencia

El Ministerio del Interior ejerce competencia exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público. Es el ente rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana."

