



PERÚ

Ministerio
de la Producción

OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

INFORME N° 00000695-2026-PRODUCE/OGAJ

- Para** : **JORGE DAVID BOHORQUES LI**
Secretario General
Secretaría General
- Asunto** : Opinión sobre el texto sustitutorio del Proyecto de Ley N° 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley N° 28181, Ley de Transferencia de Puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, para precisar su alcance y articular su aplicación con el régimen de privatización de mercados.
- Referencia** : a) Oficio N° 1848-2025-2026-CDRGLMGE-CR
b) Memorando N° 00000368-2026-PRODUCE/DVMYPE-I-PNDP
c) Informe N° 00000140-2026-PRODUCE/DP
d) Informe N° 00000328-2026-PRODUCE/DN
e) Informe N° 00000219-2026-PRODUCE/DGPAR
f) Memorando N° 000000487-2026-PRODUCE/DVMYPE-I
g) Informe N° 00000593-2026-PRODUCE/OGAJ
h) Proveído N° 00004863-2026-PRODUCE/SG
i) Memorando N° 000000573-2026-PRODUCE/DVMYPE
j) Informe N° 00000289-2026-PRODUCE/DGPAR de la DGPAR
k) Informe N° 00000398-2026-PRODUCE/DN

Hoja de Trámite N° 00015642-2026-E

Fecha : 01 de junio de 2026

Por el presente me dirijo a usted en relación al asunto, con el fin de manifestarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante Oficio N° 1848-2025-2026-CDRGLMGE-CR, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita la remisión de la opinión técnica legal sobre el Proyecto de Ley N° 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley N° 28181, Ley de Transferencia de Puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, para precisar su alcance y articular su aplicación con el régimen de privatización de mercados (en adelante, Proyecto de Ley).
- 1.2 El Proyecto de Ley tiene por objeto, modificar la Ley N° 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, a fin de precisar su alcance normativo y articular su aplicación con el régimen de privatización de mercados previsto en la Ley N° 26569.
- 1.3 Mediante Memorando N° 00000368-2026-PRODUCE/DVMYPE-I-PNDP del Programa Nacional de Diversificación Productiva (en adelante, PNDP) remite a la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio (en adelante, DGPAR) la Ficha de Opinión Técnica de Proyectos de Ley y Autógrafas de Ley.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

- 1.4 Por medio del Informe N° 00000140-2026-PRODUCE/DP la Dirección de Políticas (en adelante, DP), remite a la Dirección de Normatividad (en adelante, DN), la opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.5 Asimismo, mediante el Informe N° 00000328-2026-PRODUCE/DN la DN, remite a la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio, la opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.6 A través del Informe N° 00000219-2026-PRODUCE/DGPAR la DGPAR remite al Despacho Viceministerial de Mype e Industria (en adelante, DVMYPE-I) el Informe N° 00000328-2026-PRODUCE/DN que contiene la opinión de la DN.
- 1.7 Con Memorando N° 000000487-2026-PRODUCE/DVMYPE-I, el DVMYPE-I aprueba y remite a esta Oficina General de Asesoría Jurídica (en adelante, OGAJ), el Informe N° 00000219-2026-PRODUCE/DGPAR de la DGPAR, que hace suyo el Informe N° 00000328-2026-PRODUCE/DN de la Dirección de Normatividad, con la opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.8 Mediante Informe N° 00000593-2026-PRODUCE/OGAJ la OGAJ remitió a la Secretaría General (en adelante, SG), opinión desde el punto de vista legal sobre el Proyecto de Ley N° 13989/2025-CR, Ley que modifica la Ley N° 28181, Ley de Transferencia de Puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, para precisar su alcance y articular su aplicación con el régimen vinculados a la transferencia, privatización y administración de puestos, establecimientos u servicios en mercados municipales, materia que corresponde exclusivamente al ámbito competencial de los gobiernos locales.
- 1.9 Ante ello, Proveído N° 00004863-2026-PRODUCE/SG, la SG devuelve el expediente de respuesta al DVMYPE-I, con la siguiente *indicación* “*Por indicaciones de GA: Tener en cuenta el Dictamen del 12.5.2026*”, *siendo remitido a la DGPAR y, posteriormente, a La DN para la evaluación respectiva*”.
- 1.10 Con Memorando N° 000000573-2026-PRODUCE/DVMYPE-I, el DVMYPE-I aprueba y remite a esta Oficina General de Asesoría Jurídica (en adelante, OGAJ), el Informe N° 00000289-2026-PRODUCE/DGPAR de la DGPAR, que hace suyo el Informe N° 00000398-2026-PRODUCE/DN de la Dirección de Normatividad, con la opinión sobre el Proyecto de Ley.

II. **BASE LEGAL:**

- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Decreto Legislativo N° 1047, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.
- Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción (en adelante, ROF del Ministerio de la Producción).
- Resolución Ministerial N° 324-2022-PRODUCE, que aprueba la Directiva General N° 005-2022-PRODUCE/DM denominada “Disposiciones para la Atención de los Pedidos de



Información y de las Solicitudes de Opinión sobre proyectos de Ley y Autógrafas de Ley formulados al Ministerio de la Producción”.

III. **ANÁLISIS:**

Contenido del Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley

- 3.1 En atención a lo dispuesto por el Proveído N° 00004863-2026-PRODUCE/SG, de la consulta formulada al Portal del Congreso de la República¹, se advierte que, con fecha 12 de mayo de 2026, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, aprobó por unanimidad el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 2048/2021-CR y N° **13986/2025-CR**, por el cual se propone, con Texto Sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 28181, Ley de Transferencias de Puestos, Establecimientos y/o servicios de mercados municipales, para precisar su aplicación” (en adelante, el **Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley**).
- 3.2 El Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley contiene un artículo único, dos (02) disposiciones complementarias finales, a través del cual se dispone:

“Artículo Único.- Modificación de los artículos 1, 2 y primera disposición complementaria final de la Ley 28181, Ley de Transferencias de Puestos, Establecimientos y/o Servicios de Mercados Municipales

Se modifican los artículos 1, 2 y primera disposición complementaria final de la Ley 28181, Ley de Transferencias de Puestos, Establecimientos y/o Servicios de Mercados Municipales, con el siguiente texto:

“Artículo 1.- Objeto de la Ley

*Las Municipalidades Provinciales y Distritales, en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la autonomía política, económica y administrativa que la Constitución les otorga, podrán por excepción adoptar un mecanismo de venta de los puestos, establecimientos y/o servicios en mercados de su propiedad, distinto al establecido en el artículo 59 de la Ley N° 27972, en favor de sus actuales arrendatarios, **conductores o poseionarios**.*
(...)

Artículo 2.- Condiciones de las transferencias

*Las condiciones de las transferencias sobre plazo, valor de venta y forma de pago **se rigen por la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios.***

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA. *La Municipalidades Provinciales y Distritales podrán adecuar los procesos de transferencia iniciados y en curso a las disposiciones de la presente Ley.*

Esta disposición no afecta los procesos de privatización o transferencia iniciados conforme a la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios, los cuales mantienen las condiciones, los derechos y el régimen de propiedad reconocidos en la citada ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adecuación de procedimientos administrativos municipales

Las municipalidades provinciales y distritales adecuan sus procedimientos administrativos y ordenanzas a lo dispuesto en la presente ley.

¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/13986>



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

SEGUNDA. Plazo para la culminación de los procesos de transferencia iniciados con la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios.

Las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales concluyen los procesos de privatización derivados de la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios, en un plazo máximo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, bajo responsabilidad funcional.

En los casos en que estos procesos de privatización se encuentran judicializados, el plazo contara a partir del día siguiente de la culminación de dichos procesos.

Opinión del Programa Nacional de Diversificación Productiva del Despacho Viceministerial de Mype e Industria

- 3.3 El Programa Nacional de Diversificación Productiva, en el marco de sus competencias y funciones, mediante el Memorando N° 00000368-2026-PRODUCE/DVMYPE-I-PNDP, remite la Ficha de Opinión Técnica de Proyectos de Ley y Autógrafas de Ley, opina lo siguiente:

(...)

De la opinión sobre el Proyecto de Ley

(...)

- Revisado el proyecto de Ley en su conjunto, se precisa que:

1. Busca ordenar el marco normativo aplicable a los mercados municipales y busca la concordancia entre la Ley N° 28181 y la Ley N° 26569; asimismo, señala el alcance de la norma. Al respecto el Programa Nacional de Diversificación Productiva (PNDP) considera que la propuesta mejoraría la claridad del régimen aplicable.
2. Así también prevé que los puestos, establecimientos y/o servicios en mercados de propiedad municipal sean privatizados o transferidos, en cuyo caso al dejar de pertenecer al ámbito público, no están dentro de las líneas de intervención del Programa Nacional de Diversificación Productiva.

- Asimismo, revisadas las Disposiciones Complementarias, se precisa que, el Ministerio de la Producción no tiene competencia en la adecuación de los procedimientos de transferencia de propiedad de los puestos, establecimientos y/o servicios en mercados de propiedad de las municipalidades provinciales y distritales y; menos aún; sí señala que, la reglamentación estaría a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, sin transgredir lo dispuesto en la Ley N°27972, en cuanto a su aplicación.

- Por lo expuesto, y bajo el análisis efectuado, por tratarse de una materia de competencia municipal exclusiva y no tratarse de infraestructura productiva pública, este programa no es competente; por lo que, no emite mayor comentario al respecto.

Conclusiones y/o recomendaciones:

- El Ministerio de la Producción no tiene competencia para emitir opinión sobre el proyecto de Ley N° 13986/2025-CR, “Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, para precisar su alcance y articular su aplicación con el régimen de privatización de mercados”; toda vez que, se trata de una materia de competencia municipal exclusiva.

(...)”

- 3.4 El Programa Nacional de Diversificación Productiva, concluye que **el Ministerio de la Producción no es competente para emitir opinión** respecto del Proyecto de Ley; debido a que, busca otorgar mayor claridad y coherencia al régimen aplicable a los mercados municipales, articulando la Ley N° 28181, Ley de Transferencias de Puestos, Establecimientos y/o Servicios de Mercados Municipales y la Ley N° 26569, Establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; sin embargo, precisa que la materia regulada corresponde



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

exclusivamente al ámbito competencial de las municipalidades, conforme a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Opinión de la Dirección de Normatividad de la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio del Despacho Viceministerial de MYPE e Industria

- 3.5 La Dirección de Normatividad (DN) de la Dirección General de Política y Análisis Regulatorio, en el marco de sus competencias y funciones, mediante el Informe N° 398-2026-PRODUCE/DN, opina lo siguiente:

(...)

B.2. Competencia de DGPAR.

(...)

5.7 El Texto Sustitutorio propone la modificación de los artículos 1 y 2 y de la Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 28181, Ley que regula la transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de los mercados municipales, a efectos de ordenar el marco normativo aplicable a la privatización de dichos espacios públicos.

5.8 Si bien la estructura de la fórmula legal del Texto Sustitutorio difiere de la del Proyecto de Ley, el contenido de sus disposiciones es similar a la propuesta primigenia. En efecto, la nueva versión propone un artículo único, que contiene todas las modificaciones propuestas, a diferencia de la versión inicial, que contemplaba la modificación de los artículos 1 y 2 por separado; mientras que la actual propuesta de modificación de la Primera Disposición Complementaria, se encontraba contenida en el artículo 3 de la versión original del Proyecto de Ley, incorporando el artículo 3 a la Ley N° 28181.

5.9 Asimismo, el Texto Sustitutorio ha retirado la Segunda Disposición Complementaria Final de la propuesta inicial, que disponía que el Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, debía aprobar el reglamento de la ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario. Ello, evidencia que la nueva propuesta se enmarca exclusivamente en las competencias de los gobiernos locales, al no incluir disposiciones que impliquen actuaciones del Poder Ejecutivo.

5.10 Ahora bien, la actividad realizada en los mercados municipales de abastos, guarda relación con el comercio interior, materia que sí forma parte de las competencias de PRODUCE, es preciso señalar que el numeral 2.1 el artículo 83² de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que una de las funciones compartidas de las municipalidades provinciales, con las municipalidades distritales, es la construcción, equipamiento y mantenimiento, directamente o por concesión, de los mercados de abastos al mayoreo o minoristas.

5.11 Por otra parte, el artículo 13 de la Ley N° 28026, Ley del sistema de mercados mayoristas de alimentos, establece que la construcción y operación de los mercados mayoristas es competencia de las municipalidades provinciales, directamente o a través de concesiones.

5.12 En ese sentido, de acuerdo con las normas señaladas en los párrafos anteriores, la competencia respecto de la gestión y desarrollo de los espacios comerciales en los mercados de abastos corresponde en forma exclusiva a los gobiernos locales, y no a PRODUCE.

5.13 Al respecto, se debe precisar que, si bien el PNDP interviene en el cierre de brechas de calidad y cobertura de comercio interno a nivel nacional, a través de proyectos de inversión, mediante el estudio y la ejecución de proyectos de infraestructura de mercados de abastos; dichas intervenciones no se realizan en el marco de competencias propias del sector Producción, sino de acuerdo a las

² Ley N° 27972

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:

(...)

2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:

2.1. Construir, equipar y mantener directamente o por concesión, mercados de abastos al mayoreo o minoristas, los cuales pueden incluir de manera complementaria, la comercialización de otros productos y servicios de uso personal y doméstico, sin contravenir la normativa vigente, y en coordinación con las municipalidades distritales en las que estuvieran ubicados.

(...)



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

habilitaciones por las líneas de intervención y facultades del PNPD, establecidas en los artículos 6 y 7 de su norma de creación³, en virtud de las cuales se suscriben convenios de cooperación interinstitucional entre las municipalidades provinciales y PRODUCE.

5.14 Por lo antes expuesto, el Texto Sustitutorio, propone regular aspectos relacionados con la gestión y administración de los mercados municipales, lo cual no incide con las funciones del Ministerio de Producción las cuales versan sobre la promoción de los agentes del sector producción, impulsando su productividad y competitividad mediante la innovación, calidad y sostenibilidad; por lo tanto, la propuesta legislativa no se encontraría bajo los alcances de la competencia de la Entidad.

VI. CONCLUSIÓN

*La Dirección de Normatividad concluye que el Ministerio de la Producción no es competente para emitir opinión sobre el Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 13896/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de Transferencias de Puestos, Establecimientos y/o servicios de mercados municipales, para precisar su aplicación.
(...)”*

- 3.6 La Dirección de Normatividad, concluye que **el Ministerio de la Producción no es competente para emitir opinión** sobre el Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 13896/2025-CR; debido a que, la propuesta normativa regula aspectos vinculados con la gestión, administración y transferencia de puestos y establecimientos en mercados municipales, materias que corresponden exclusivamente a los gobiernos locales conforme a la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley del Sistema de Mercados Mayoristas de Alimentos. Asimismo, precisa que, aunque las actividades desarrolladas en mercados de abastos guardan relación con el comercio interno, las intervenciones de PRODUCE en infraestructura de mercados se realizan únicamente en el marco de las facultades específicas del Programa Nacional de Diversificación Productiva y mediante convenios de cooperación interinstitucional con las municipalidades, no constituyendo competencias propias del Sector Producción.

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

- 3.7 El artículo 3 del ROF del Ministerio de la Producción dispone que este Ministerio es competente en las materias de pesquería, acuicultura, industria, micro, pequeña, mediana y gran empresa, comercio interno, promoción, desarrollo de cooperativas y parques industriales. En el caso de estos últimos, coordina con las demás entidades competentes de todos los niveles de gobierno, a fin de que su desarrollo se realice de manera armónica y sistémica con los ecosistemas productivos industriales. Asimismo, ejerce competencia exclusiva en ordenamiento pesquero y acuícola, pesquería industrial, acuicultura de mediana y gran empresa, normalización industrial, ordenamiento de productos fiscalizados, innovación productiva y transferencia tecnológica en el ámbito de sus competencias.
- 3.8 De acuerdo con el artículo 15 del ROF del Ministerio de la Producción, el Despacho Viceministerial de MYPE e Industria es la autoridad inmediata al Ministro de la Producción en materia de normalización industrial, calidad, ordenamiento de productos fiscalizados, promoción y fomento de la actividad industrial, cooperativas, MYPE, así como comercio interno.

³ Ley N° 27972 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:
(...)

2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:

2.1. Construir, equipar y mantener directamente o por concesión, mercados de abastos al mayoreo o minoristas, los cuales pueden incluir de manera complementaria, la comercialización de otros productos y servicios de uso personal y doméstico, sin contravenir la normativa vigente, y en coordinación con las municipalidades distritales en las que estuvieran ubicados. (...)



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

- 3.9 Aunado ello, con lo indicado en el artículo 95 del ROF del Ministerio de la Producción, la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio es el órgano de línea con autoridad técnico-normativa a nivel nacional, responsable de formular y proponer las políticas nacionales y sectoriales; así como, las normas en las materias de micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME), industria, parques industriales, innovación productiva y transferencia tecnológica, cooperativas y comercio interno, así como del ordenamiento de productos industriales manufacturados y de productos fiscalizados.
- 3.10 Mediante artículo 1 del Decreto Supremo N° 010-2014-PRODUCE, se crea el Programa Nacional de Diversificación Productiva, en el ámbito del Ministerio de la Producción; y, asimismo, en atención a lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Supremo N° 016-2024-PRODUCE, se amplía su vigencia hasta el 21 de noviembre de 2029 con la finalidad de promover, impulsar y ejecutar acciones en el marco del Plan Nacional de Diversificación Productiva, previsto en el artículo 10 del Decreto Supremo N° 010-2014-PRODUCE; aunado a ello, conforme señala el artículo 2 del Manual de Operaciones del Programa Nacional de Diversificación Productiva, aprobado por la Resolución Ministerial N° 130-2025-PRODUCE, es una estructura funcional sin personería jurídica de Derecho Público creado para contribuir a la ejecución de la estrategia de la promoción y de la diversificación productiva.
- 3.11 Cabe señalar que, el numeral 6.1.7 de la Directiva General N° 00005-2022-PRODUCE, denominada “Disposiciones para la atención de los pedidos de información y de las solicitudes de opinión sobre Proyectos de Ley y Autógrafas de Ley formulados al Ministerio de la Producción”, aprobada con Resolución Ministerial N° 00324-2022-PRODUCE, señala que corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica elaborar el Informe Legal respectivo.
- 3.12 En ese contexto, se observa que el Proyecto de Ley tiene por objeto modificar la Ley N° 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, a fin de precisar su alcance normativo y articular su aplicación con el régimen de privatización de mercados previsto en la Ley N° 26569, con el objetivo de eliminar vacíos interpretativos que han generado conflictos recurrentes entre municipalidades y organizaciones de comerciantes, así como de fortalecer la seguridad jurídica en la gestión de los mercados de abasto de propiedad municipal.
- 3.13 La **Exposición de Motivos** que sustenta el referido proyecto normativo, indica lo siguiente:

“(…)

II. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La necesidad de introducir una cláusula de precisión en la Ley 28181 no surge de manera aislada, sino que se sustenta en un conjunto de antecedentes legislativos, doctrinarios y técnicos que evidencian la persistencia de vacíos normativos y contradicciones prácticas en la regulación de los mercados municipales.

“(…)

A la luz de estos antecedentes, el proyecto de ley actual se formula como una respuesta normativa técnica y necesaria, que introduce un elemento innovador fundamental: una cláusula de excepción expresa dentro de la Ley 28181 que garantiza que dicha ley no sea utilizada para



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

intervenir, modificar o reinterpretar el régimen de propiedad establecido por la Ley 26569 en mercados ya privatizados o en proceso de privatización.

Además, incorpora un plazo perentorio de seis meses para que las municipalidades concluyan o encaucen los procesos de privatización pendientes, con el fin de evitar la prolongación indefinida de procedimientos que generan inseguridad jurídica tanto para comerciantes como para la administración local.

(...)

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La presente propuesta legislativa se enmarca plenamente en los principios, objetivos y políticas de Estado del Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002, orientado a fortalecer la institucionalidad democrática, promover la eficiencia del Estado y garantizar el desarrollo económico y social en el Perú. En ese sentido, la iniciativa contribuye directamente al cumplimiento de los Objetivos 1 y 4 del citado instrumento de concertación nacional:

- *Objetivo 1: Democracia y Estado de Derecho.*
- *Objetivo 4: Estado eficiente, transparente y descentralizado.*

(...).”

- 3.14 Asimismo, del contenido del Dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la gestión del Estado, se indico lo siguiente:

“(...)

VII. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa impacta en la Ley 28181, Ley de Transferencias de Puestos, Establecimientos y/o Servicios de Mercados Municipales, toda vez que lo que se busca es estandarizar, uniformizar y adecuar los procesos de transferencia de mercados de acuerdo a los criterios en la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; conforme lo hacen las demás leyes que regulan la transferencia de mercados (27001 y 27304).

(...).”

- 3.15 En razón a lo opinado, por el Programa Nacional de Diversificación Productiva y la Dirección de Políticas de la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio, esta Oficina General señala que, **la propuesta normativa (texto sustitutorio) y su exposición de motivos**; así como el Dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, no presentan un sustento técnico ni jurídico que justifique la emisión de opinión técnica institucional sobre el proyecto normativo por parte del Ministerio de la Producción; debido a que, se encuentra fuera de los alcances de la competencia de este ministerio, tal como resumimos a continuación:

- 3.15.1 El texto sustitutorio del Proyecto de Ley propone modificar la Ley N° 28181, facultando a las municipalidades provinciales y distritales a adoptar mecanismos excepcionales de venta de puestos, establecimientos y/o servicios en mercados



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

municipales a favor de arrendatarios, conductores o posesionarios. Asimismo, establece que las condiciones de transferencia se sujetarán a la Ley N° 26569 y dispone que las municipalidades culminen los procesos de privatización en un plazo máximo de seis meses, bajo responsabilidad funcional.

- 3.15.2 Aunado a ello, la propuesta legislativa establece que las municipalidades deberán adecuar sus procedimientos administrativos y ordenanzas a la nueva regulación, y que el Poder Ejecutivo aprobará su reglamento mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Ministerio de Economía y Finanzas.
- 3.15.3 En atención a ello, conforme a lo previsto en el artículo 194 de la Constitución Política del Perú establece que las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local y cuentan con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Asimismo, el artículo 195 de la Constitución dispone que los gobiernos locales son competentes para promover el desarrollo y la economía local, así como para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
- 3.15.4 En concordancia con ello, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala que la autonomía municipal radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico; particularmente, el numeral 2.1 del artículo 83 de la Ley N° 27972 establece como función compartida de las municipalidades provinciales y distritales la construcción, equipamiento y mantenimiento de mercados de abastos mayoristas o minoristas, directamente o mediante concesión.
- 3.15.5 Asimismo, el artículo 13 de la Ley N° 28026, Ley del Sistema de Mercados Mayoristas de Alimentos, dispone expresamente que la construcción y operación de los mercados mayoristas constituye competencia de las municipalidades provinciales, directamente o a través de concesiones.
- 3.15.6 En ese contexto normativo, se advierte que la gestión, administración, transferencia y privatización de puestos, establecimientos y servicios en mercados municipales forman parte del ámbito competencial exclusivo de los gobiernos locales, por tratarse de bienes y servicios vinculados a la administración municipal y al desarrollo económico local.
- 3.15.7 Asimismo, el Tribunal Constitucional⁴, ha precisado que la autonomía municipal constituye una garantía institucional que permite a los gobiernos locales desenvolverse con plena libertad en los aspectos políticos, administrativos y económicos dentro de su ámbito competencial; del mismo modo, el Tribunal

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0016-2003-AI/TC, fundamento 4.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

Constitucional⁵ es el máximo intérprete de la Constitución señaló que la autonomía política, administrativa y económica faculta a los gobiernos locales a regular y gestionar los asuntos públicos de carácter local, así como adoptar decisiones relacionadas con el desarrollo económico y la prestación de servicios públicos en sus respectivas jurisdicciones.

- 3.15.8 En similar sentido, el Tribunal Constitucional⁶, sostuvo que la autonomía municipal comprende las facultades de autogobierno, autonormación, autofiscalización y autoadministración, lo cual incluye la gestión de bienes y servicios públicos locales; asimismo, el Tribunal Constitucional⁷, precisó que las competencias constitucionalmente asignadas a las municipalidades no pueden ser desnaturalizadas por normas infraconstitucionales, debiendo el legislador respetar el marco competencial reconocido a los gobiernos locales.
- 3.15.9 En tal sentido, en atención a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional las decisiones relacionadas con la administración, transferencia y privatización de puestos y servicios en mercados municipales constituyen materias directamente vinculadas con la autonomía y competencias propias de los gobiernos locales.
- 3.15.10 En esa línea, cabe indicar que, el Ministerio de la Producción tiene como finalidad formular, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales aplicables a los sectores industria, pesquería, comercio interno y promoción empresarial; no obstante, sus competencias se encuentran delimitadas por el principio de legalidad y por el marco constitucional de distribución de competencias.
- 3.15.11 De la revisión del texto sustitutorio del Proyecto de Ley N° 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley N° 28181, Ley de Transferencia de Puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, para precisar su alcance y articular su aplicación con el régimen de privatización de mercados, se aprecia que su contenido normativo está orientado a regular mecanismos de transferencia y privatización de puestos, establecimientos y servicios en mercados municipales; así como, a establecer obligaciones para las municipalidades provinciales y distritales respecto de la adecuación de procedimientos administrativos y culminación de procesos de privatización.
- 3.15.12 En tal sentido, la Dirección de Normatividad mediante el Informe N° 00000398-2026-PRODUCE/DN, concluye que la propuesta legislativa no incide en las funciones propias del Ministerio de la Producción; toda vez que, la regulación de los mercados municipales corresponde al ámbito competencial de los gobiernos locales.
- 3.15.13 Del mismo modo, el Programa Nacional de Diversificación Productiva mediante Ficha de Opinión Técnica de Proyectos de Ley y Autógrafas de Ley; señala que, los puestos y servicios ubicados en mercados municipales privatizados o transferidos dejan de pertenecer al ámbito de intervención del programa; precisando además que, la materia regulada no constituye infraestructura productiva pública bajo competencia del sector Producción.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0025-2014-PI/TC, fundamentos 14 al 17.

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0017-2012-PI/TC, fundamentos 16 y 20.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 00012-2001-AI/TC, fundamentos 3 y 4.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

- 3.15.14 Cabe señalar que, la participación del Programa Nacional de Diversificación Productiva en determinados proyectos vinculados a mercados de abastos responde a habilitaciones específicas previstas en su norma de creación⁸ y a convenios de cooperación interinstitucional celebrados con municipalidades⁹; lo cual, no implica la titularidad de competencias sobre la gestión y administración de mercados municipales.
- 3.15.15 De lo expuesto, se verifica que la iniciativa legislativa recae exclusivamente sobre competencias municipales vinculadas con la administración patrimonial, regulación y transferencia de bienes y servicios municipales, sin involucrar competencias sectoriales propias del Ministerio de la Producción.
- 3.16 Bajo lo anteriormente señalado, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, en concordancia con lo opinado por las áreas técnicas del Sector, **opina que el Ministerio de la Producción no es competente** para emitir opinión técnica sobre el texto sustitutorio del proyecto de ley, conforme a lo expuesto en el presente Informe; considerando que, la propuesta normativa, recae exclusivamente sobre competencias municipales vinculadas con la administración patrimonial, regulación y transferencia de bienes y servicios municipales, sin involucrar competencias sectoriales propias del Ministerio de la Producción.
- 3.17 Finalmente, en atención a los considerandos precedentes corresponde a la Asociación de Municipalidades del Perú emitir opinión sobre la propuesta normativa, en representación de las municipalidades provinciales y distritales a nivel nacional, en el marco de sus competencias y en atención a lo dispuesto en el artículo 125 y la vigésima cuarta disposición complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades¹⁰, aprobado por la Ley N° 27972; asimismo, en atención a lo dispuesto en la segunda disposición complementaria final del Proyecto de Ley, correspondería recabar opinión del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Ministerio de Economía y Finanzas.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN:

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, se concluye que:

- 4.1 El Ministerio de la Producción **no es competente** para emitir opinión técnica sobre el texto sustitutorio del Proyecto de Ley N° 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley N° 28181, Ley de Transferencia de Puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, para precisar su alcance y articular su aplicación con el régimen de privatización de mercados; principalmente; debido a que: el texto sustitutorio del Proyecto de Ley regula aspectos vinculados a la transferencia, privatización y administración de puestos, establecimientos y servicios en mercados municipales, materia que corresponde exclusivamente al ámbito competencial de los gobiernos locales.

⁸ Decreto Supremo N° 010-2014-PRODUCE

⁹ Literal d) del artículo 4 del Manual de Operaciones del Programa Nacional de Diversificación Productiva, aprobado por la Resolución Ministerial N° 000130-2025-PRODUCE

Artículo 4. Funciones de EL PROGRAMA EL PROGRAMA tiene las siguientes funciones:

(...)

d. Suscribir convenios de colaboración interinstitucional y/o alianzas estratégicas con las entidades de los sectores público y privado en el marco de las líneas de intervención del programa

¹⁰ **VIGÉSIMO CUARTA.**- En concordancia con el artículo 125 de la presente Ley, se mantiene la vigencia de la Asociación de Municipalidades del Perú, AMPE.



PERÚ

Ministerio
de la Producción

OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

- 4.2 Se recomienda recabar la opinión de la Asociación de Municipalidades del Perú, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de sus respectivas competencias.
- 4.3 Se remite como sustento de la presente opinión: la Ficha de Opinión Técnica de Proyectos de Ley y Autógrafas de Ley del Programa Nacional de Diversificación Productiva remitida mediante Memorando N° 00000368-2026-PRODUCE/DVMYPE-I-PNDP; y, el Informe N° 00000398-2026-PRODUCE/DN de la Dirección de Normatividad de la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio, mediante los cuales remiten su Opinión Técnica.

El presente informe fue elaborado por la abogada, Lizeth Tafur Carbajal, haciéndolo suyo el que lo suscribe en todos sus extremos.

Atentamente,

CARLOS ALBERTO MOULET CEDILLO
Jefe General de Asesoría Jurídica
Oficina General de Asesoría Jurídica