



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

### INFORME N° 0000029-2022-JYOVERA

Para : **JAVIER NICANOR GONZÁLES MENDOZA**  
Director  
Dirección de Normatividad

De : Yovera Mendoza, Jhonatan Jussel  
DIRECCIÓN DE NORMATIVIDAD

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 1400/2021-CR, Ley de reconocimiento y promoción del desarrollo de las microempresas generadoras de autoempleo productivo.

Referencias : a) Oficio N° 1337-2021-2022/CDRGLMGE-CR  
b) Oficio N° 667-PL1400-2021-2022-CPMPEC-CR  
c) Proveídos N° 00001321-2022-PRODUCE/DVMYPE-I y N° 00001324-2022-PRODUCE/DVMYPE-I  
d) Proveídos N° 00000783-2022-PRODUCE/DGPAR y N° 00000784-2022-PRODUCE/DGPAR  
e) Oficio N° D002509-2022-PCM-SC  
(H.T N° 00014879-2022-E, N° 00014925-2022-E y N° 00015916-2022-E)

Fecha : San Isidro, 22 de marzo de 2022

#### I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante los documentos de la referencia a) y b), la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, y el Presidente Comisión De Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República, respectivamente, solicitan al Ministerio de la Producción (en adelante, **PRODUCE**) remita la opinión sectorial con relación al Proyecto de Ley N° 1400/2021-CR, Ley de reconocimiento y promoción del desarrollo de las microempresas generadoras de autoempleo productivo (en adelante, **Proyecto de Ley**).
- 1.2. Asimismo, mediante Oficio N° D002509-2022-PCM-SC de fecha 15 de marzo de 2022, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, traslada el pedido de la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado<sup>1</sup>, solicitando a PRODUCE opinión respecto del Proyecto de Ley.
- 1.3. Con Proveídos N° 00002506-2022-PRODUCE/SG, N° 00002510-2022-PRODUCE/SG y N° 00002761-2022-PRODUCE/SG, la Secretaría General (en adelante, **SG**) deriva al Despacho Viceministerial de MYPE e Industria (en adelante, **DVMYPE-I**) para su atención, los documentos

<sup>1</sup> Formulado mediante Oficio N° 1336-2021-2022/CDRGLMGE-CR de fecha 09 de marzo de 2022.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

indicados en los numerales 1.1 y 1.2 previos, los mismos que se tramitan con las H.T N° 00014879-2022-E, N° 00014925-2022-E y N° 00015916-2022-E, respectivamente.

- 1.4. Mediante Proveídos N° 00001321-2022-PRODUCE/DVMYPE-I, N° 00001324-2022-PRODUCE/DVMYPE-I y N° 00001394-2022-PRODUCE/DVMYPE-I, el DVMYPE-I traslada los precitados documentos a la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio (en adelante, **DGPAR**) para el análisis respectivo.
- 1.5. A través de los Proveídos N° 00000783-2022-PRODUCE/DGPAR, N° 00000784-2022-PRODUCE/DGPAR y N° 00000839-2022-PRODUCE/DGPAR, la DGPAR deriva el Proyecto de Ley a la Dirección de Políticas (en adelante, **DP**) y a la Dirección de Normatividad (en adelante, **DN**) para el análisis respectivo, encargando a esta última, su consolidación.
- 1.6. Mediante Memorando N° 00000396-2022-PRODUCE/DGPAR de fecha 14 de marzo de 2022, la DGPAR solicita opinión técnica legal sobre el Proyecto de Leyal Programa Nacional “Tu Empresa” (en adelante, **PNTE**).
- 1.7. Con el Memorando N° 00000140-2022-PRODUCE/DP de fecha 16 de marzo de 2022, la DP traslada a la DN el Informe N° 00000025-2022-PRODUCE/DP-jrojasc, que contiene la opinión respecto del Proyecto de Ley.
- 1.8. Mediante Memorando N° 00000131-2022-PRODUCE/TU-EMPRESA de fecha 17 de marzo de 2022, el PNTE traslada a la DGPAR el Informe N° 00000040-2022-PRODUCE/TU-EMPRESA-UGEER y el Informe N° 00000003-2022-HMEJIA, los mismos que contienen su opinión respecto del Proyecto de Ley.

## II. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de la Municipalidades.
- Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Ley N° 10674, Ley que establece la protección y asistencia del Estado en favor de los expendedores callejeros de diarios, revistas y billetes de loterías.
- Ley N° 27475, Ley que regula la actividad del Lustrabotas y modificatoria.
- Ley N° 30198, Ley que reconoce la preparación y expendio o venta de bebidas elaboradas con plantas medicinales en la vía pública, como microempresas generadoras de autoempleo productivo.
- Ley N° 30677, Ley que declara Día del Expendedor de Diarios, Revistas y Loterías, Canillita, el 5 de octubre de cada año.
- Ley N° 31344, Ley que reconoce la labor de los canillitas y regula sus actividades en los espacios públicos.
- Decreto Legislativo N° 1047, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.
- Decreto Supremo N° 006-2002-TR, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27475.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

- Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.
- Decreto Supremo N° 012-2017-PRODUCE, Decreto Supremo que crea el Programa Nacional “Tu Empresa.”

### III. ANÁLISIS

#### Competencias del Ministerio de la Producción

- 3.1. Los artículos I y VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, (en adelante, **Ley N° 29158**) establecen que los ministerios únicamente pueden ejercer las competencias que le han sido atribuidas a través de la Constitución Política del Perú y la Ley.
- 3.2. El artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1047, que aprueba la Ley de Organización y Funciones de PRODUCE<sup>2</sup>, indica que este ministerio es competente en materia de pesquería, acuicultura, industria, micro y pequeña empresa, comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas. Asimismo, 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.
- 3.3. Por su parte, el numeral 3.1 del artículo 3 del Reglamento de Organización y Funciones de PRODUCE, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE (en adelante, **ROF**) establece que este sector es competente en las materias de pesquería, acuicultura, industria, micro, pequeña, mediana y gran empresa, comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas y parques industriales.
- 3.4. El artículo 95 del ROF, precisa que la DGPARG es el órgano de línea con autoridad técnico-normativa a nivel nacional, responsable de formular y proponer las políticas nacionales y sectoriales y 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 productos fiscalizados. Asimismo, el literal c) del artículo 96 del ROF, precisa que una de las funciones de la DGPARG es evaluar las propuestas de políticas, normas, reglamentos, entre otros instrumentos legales, sobre las materias de sus competencias.
- 3.5. Por su parte, el literal a) del artículo 98 del ROF dispone, que la DP tiene la función de formular políticas nacionales y sectoriales y lineamientos en las materias de micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME), industria, parques industriales, innovación productiva y transferencia tecnológica, cooperativas y comercio interno, en coordinación con los órganos del Ministerio y sus organismos públicos adscritos, según corresponda; mientras que el literal b) del artículo 99 del ROF dispone, que la DN tiene la función de evaluar las propuestas de normas y directivas en las materias de sus competencias.

<sup>2</sup> Artículo modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1195, publicado el 30 agosto 2015.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

- 3.6. En relación con las competencias del PNTE, mediante Decreto Supremo N° 012-2017-PRODUCE, se creó el PNTE con el objetivo general de contribuir al aumento de la productividad y ventas de las micro y pequeñas empresas, brindándoles facilidades para formalizarse, acceder al crédito formal, digitalizarse y desarrollar las capacidades de los empresarios; en particular, a través de los Centros de Desarrollo Empresarial autorizados por PRODUCE.

### Sobre el Proyecto de Ley

- 3.7. El Proyecto de Ley consta de siete (7) artículos, y dos (2) Disposiciones Complementarias Finales según el siguiente detalle:

Proyecto de Ley	N° 1400/2021-CR
<b>Título de la propuesta</b>	Proyecto de Ley de reconocimiento y promoción del desarrollo de las microempresas generadoras de autoempleo productivo.
<b>Fórmula normativa</b>	<p><b>Artículo 1.- Objeto de la Ley</b> Señala que el objeto es establecer un marco normativo para el reconocimiento y promoción del desarrollo de las microempresas generadoras de autoempleo productivo en la vía pública; para su formalización, consolidación y sostenibilidad, con el fin de garantizar su bienestar económico y social.</p> <p><b>Artículo 2. - Reconocimiento del expendio o venta de bebidas elaboradas con plantas medicinales en la vía pública, como microempresas generadoras de autoempleo productivo</b> Señala que el Estado reconoce dicho expendio o venta ambulatoria en la vía pública de bebidas elaboradas con plantas medicinales en emoliente u otras infusiones y de quinua, maca y kiwícha como microempresas generadoras de autoempleo productivo; cuya actividad económica de servicio de bebidas se ubica en la Sección 1, División 56, Grupo 563, Clase 5630 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de todas las actividades económicas Revisión 4.</p> <p><b>Artículo 3. – Reconocimiento del expendio o venta de confitería o golosinas en la vía pública, como microempresas generadoras de autoempleo productivo</b> Señala que el Estado reconoce el expendio o venta ambulatoria en la vía pública de confitería o golosinas como microempresas generadoras de autoempleo productivo; cuya actividad económica de servicio de venta al por menor de productos de confitería se ubica en la Sección G, División 47, Grupo 472, Clase 4721 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de todas las actividades económicas Revisión 4.</p> <p><b>Artículo 4- Reconocimiento de la venta de periódicos y revistas en la vía pública, como microempresas generadoras de autoempleo productivo</b></p>



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

Proyecto de Ley	N° 1400/2021-CR
	<p>Señala que el Estado reconoce la venta ambulatoria en la vía pública de periódicos y revistas como microempresas generadoras de autoempleo productivo; cuya actividad económica de servicio de venta al por menor de periódicos y revistas se ubica en la Sección G, División 47, Grupo 476, Clase 4761 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIU) de todas las actividades económicas Revisión 4.</p>
	<p><b>Artículo 5. – Reconocimiento de la reparación y lustrado de calzado en la vía pública, como microempresas generadoras de autoempleo productivo</b></p> <p>Señala que el Estado reconoce el servicio ambulatorio en la vía pública de limpieza y lustrado de calzado como microempresas generadoras de autoempleo productivo: cuya actividad económica de servicio de reparación y lustrado de calzado se ubica en la Sección S, División 95, Grupo 952, Clase 9523 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIU) de todas las actividades económicas Revisión 4.</p>
	<p><b>Artículo 6.- Suscripción de convenios y fomento de los estándares sanitarios y ambientales</b></p> <p>Se propone que los gobiernos locales puedan suscribir convenios de cooperación con las asociaciones de microempresas generadoras de autoempleo productivo señaladas en los artículos 2, 3, 4 y 5 del referido Proyecto de Ley, dentro de su jurisdicción, en el marco de acciones que contribuyan a un desarrollo integral, sostenible y ordenado de la comunidad en armonía con las normas del cuidado del medio ambiente y ornato de la ciudad.</p> <p>Asimismo, se indica que estos convenios de cooperación son facultativos y opcionales, tanto para los gobiernos locales como para las asociaciones de microempresas generadoras de autoempleo productivo, y su contenido no implica compromisos en materia tributaria, cobros ni gastos que impliquen recaudación municipal. Los convenios de cooperación deben estar referidos, principalmente, a la elaboración y ejecución de acciones, actividades y medidas conjuntas de formalización, consolidación y sostenibilidad de las microempresas generadoras de autoempleo productivo. Las partes pueden convenir otras medidas adicionales a las señaladas siempre que no impliquen materia tributaria municipal.</p>
	<p><b>Artículo 7.- - Regulación y promoción</b></p> <p>Se propone que los gobiernos locales regulen los servicios ambulatorios en la vía pública por parte de las microempresas generadoras de autoempleo productivo señaladas en los artículos 2, 3, 4 y 5 de la presente Ley, estableciendo para tal efecto dentro de su jurisdicción, los mecanismos de registro, control, salubridad, capacitación y fomento de capacidades que garanticen un servicio de</p>

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

Proyecto de Ley	N° 1400/2021-CR
	calidad y en adecuadas condiciones de higiene y salubridad de acuerdo a las atribuciones y funciones que le otorga la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
	<b>DISPOSICIONES FINALES COMPLEMENTARIAS</b>
	<b>PRIMERA. – Plazo para la regulación</b> Señala que los gobiernos locales dentro del plazo de noventa (90) días calendario regulan, vía ordenanza municipal, el mandato señalado en el artículo 7 del Proyecto de Ley.
	<b>SEGUNDA. – Derogatoria</b> Se precisa la derogación de las normas que se opongan al Proyecto de Ley.
<b>Exposición de Motivos</b>	La exposición de motivos contiene los siguientes puntos: -Marco normativo. -Problemática. -Propuesta. -Efectos de la vigencia de la norma en la legislación nacional. -Vinculación con el Acuerdo Nacional -Análisis costo beneficio.

3.8. La exposición de motivos del Proyecto de Ley destaca los siguientes puntos:

- a) En el marco normativo se señala que la Constitución en su artículo 59° regula el rol económico del Estado, precisando que el Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad, así como la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece en su artículo 83 que toda actividad comercial en la vía pública es competencia de las municipalidades.
- b) En lo que respecta a la problemática, se señala que el comercio en la vía pública es actividad eminentemente transitoria, porque se realiza en bienes de dominio y uso público, cuya naturaleza es temporal, dirigida sólo a personas de muy escasos recursos como medio asistencial que prestan las municipalidades para superar la pobreza, permitiendo que estas personas que se autoemplean puedan captar recursos económicos, en la línea de promover la asistencia social, y también, al mismo tiempo, el derecho de los vecinos del distrito a disfrutar de un adecuado ambiente urbanístico.

Asimismo, se señala que durante la pandemia ocasionada por el COVID-19, los sectores de venta de emolientes, de periódicos al por menor, de lustrado de calzados, así como las personas que venden golosinas se vieron seriamente afectadas en sus economías. Urge que desde el Estado se apoye que estas microempresas generadoras de autoempleo productivo cuenten con programas de formalización, de desarrollo, y sobre todo de no cobro de tributos, porque son emprendimientos que permiten sostener los hogares más pobres del país.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

Asimismo, se indica que este apoyo implica que los convenios que firman las municipalidades no deben estar sujetos al pago de tributos, porque el fin último es el apoyo social desde el Estado a estas microempresas generadoras de autoempleo productivo.

- c) En cuanto a la propuesta, se propone establecer un marco normativo para el reconocimiento y promoción del desarrollo de las microempresas generadoras de autoempleo productivo; para su formalización, consolidación y sostenibilidad, con el fin de garantizar su bienestar económico y social. Por ello se propone:
- Reconocimiento del expendio o venta de bebidas elaboradas con plantas medicinales en la vía pública, como microempresas generadoras de autoempleo productivo.
  - Reconocimiento del expendio o venta de confitería o golosinas en la vía pública, como microempresas generadoras de autoempleo productivo.
  - Reconocimiento de la venta de periódicos y revistas en la vía pública, como microempresas generadoras de autoempleo productivo.
  - Reconocimiento de reparación y lustrado de calzado en la vía pública, como microempresas generadoras de autoempleo productivo.

Asimismo, se propone que los gobiernos locales regulen los servicios ambulatorios en la vía pública por parte de las microempresas generadoras de autoempleo productivo estableciendo para tal efecto dentro de su jurisdicción, los mecanismos de registro, control, salubridad, capacitación y fomento de capacidades que garanticen un servicio de calidad y en adecuadas condiciones de higiene y salubridad de acuerdo a las atribuciones y funciones que le otorga la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

- d) En lo relativo a los efectos de la vigencia de la norma en la legislación nacional, se indica que la aprobación de la iniciativa legislativa se enmarca en lo que dispone la Constitución y no se contrapone a ninguna norma.
- e) En lo referente al Acuerdo Nacional se indica que la propuesta legislativa tiene relación con las políticas del Estado sobre “II. Equidad y justicia social”, específicamente la Política 10 referida a la 'Reducción de la pobreza', la cual establece que el Estado se compromete a "dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas".

Asimismo, se indica que el Proyecto de Ley también tiene relación con las políticas del Estado sobre "III. Competitividad del país", específicamente la Política 18 referida a la "Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica", que establece que el Estado se compromete a "incrementar la competitividad del país con el objeto de alcanzar un crecimiento económico sostenido que genere empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía global".

- f) Sobre el Análisis Costo-Beneficio, se indica que el Proyecto de Ley no representa gastos al erario nacional, asimismo, señalan que se trata de una propuesta legislativa, que no implica modificación de la Constitución Política del Perú. También se indica que el Proyecto de Ley busca reafirmar la política de promoción de formalización, consolidación y sostenibilidad de

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

las microempresas generadoras de autoempleo productivo; y por ende, su desarrollo económico que permitirá la superación de la pobreza del país.

### Sobre la opinión del PNTE

- 3.9. Mediante el Memorando N° 00000131-2022-PRODUCE/TU-EMPRESA, el PNTE traslada el Informe N° 00000040-2022-PRODUCE/TU-EMPRESA-UGEER y el Informe N° 00000003-2022-HMEJIA, el mismo que recoge el Informe N° 00000080-2022-PRODUCE/TU-EMPRESA-UGO y el Informe N° 00000135-2022-PRODUCE/TU-EMPRESA-UGSE, y consolida la opinión de la Unidad de Gestión de Operaciones (UGO), la Unidad de Gestión de Servicios Empresariales (UGSE), y la Unidad de Gestión Estratégica y Entrega de Resultados (UGEER), y señala lo siguiente:

**“A. Opinión técnica de la Unidad de Gestión de Operaciones (UGO)”**

Ref.: Informe N° 00000080-2022-PRODUCE/TU-EMPRESA-UGO

- *Expresa que la naturaleza de la actividad regulada por el Proyecto de Ley es de autoempleo, siendo esto no concordante con las funciones de dicha Unidad.*

**B. Opinión técnica de la Unidad de Gestión de Servicios Empresariales (UGSE)”**

Ref.: Informe N° 00000135-2022-PRODUCE/TU-EMPRESA-UGSE

- *Señala que el objetivo del PL, es establecer un marco normativo para el reconocimiento y promoción del desarrollo de las microempresas generadoras de autoempleo productivo en la vía pública, reconociendo la competencia de regulación y promoción de estas actividades a los Gobiernos Locales, de acuerdo a las atribuciones y funciones que le otorga la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.*

*Su naturaleza de autoempleo, la ubica principalmente con políticas de promoción del empleo, cuya competencia sería del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, por su Dirección de Promoción del Empleo y Autoempleo, de la Dirección General de Promoción del Empleo, del Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral.*

**C. Opinión técnica de la Unidad de Gestión Estratégica y Entrega de Resultados (UGEER)”**

- *Del análisis del Proyecto de Ley remitido, es preciso mencionar que se observa en general aspectos positivos para una mejor gestión y focalización de intervenciones del gobierno local, que beneficien a esta población. Sin embargo, en el marco de competencias del PNTE, no corresponde emitir opinión respecto al Proyecto de Ley presentado.*

*Además, señala que el Estado reconoce el expendio o venta ambulatoria en la vía pública, es decir que ya existen normativas como la ley N° 30198, Ley que reconoce la preparación y expendio o venta de bebidas elaboradas con plantas medicinales en la vía pública, Ordenanza N° 000404-2019-MD esta ordenanza reconoce a los trabajadores lustradores de calzado en los espacios públicos, la Ley N° 31344, Ley que reconoce la labor de los canillitas y regula sus actividades en los espacios públicos y la Ordenanza N° 448-MDB que reconoce la venta Golosinas y confitería en espacios públicos.*

- 3.10. Al respecto, concluye el PNTE que no tiene competencias sobre la materia, por lo que no le corresponde emitir opinión sobre el Proyecto de Ley.

### Sobre la opinión de la DP

- 3.11. Mediante el Memorando N° 00000140-2022-PRODUCE/DP, la DP traslada el Informe N° 00000025-2022-PRODUCE/DP-jrojasc, y señala lo siguiente:

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Ref.: Informe N° 00000025-2022-PRODUCE/DP-jrojasc

- *Expresa que las funciones de PRODUCE se encuentran enmarcadas en formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial en materia de comercio interno aplicable todos los niveles de gobierno.*
- *Señala que el artículo 194 de la Constitución Política del Perú establece que, “las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley”.*

*De lo señalado en los párrafos precedentes, la DP advierte que si bien PRODUCE tiene competencia compartida con los Gobiernos Regionales y Locales, entre otros, en materia de promoción de comercio interno; sin embargo, no se encuentra facultado para dictar disposiciones respecto a la actividad del comercio ambulatorio, siendo las municipalidades provinciales las competentes para dictar las normas respecto del comercio ambulatorio, y las municipalidades distritales y la Municipalidad Metropolitana de Lima para regular y controlar el comercio ambulatorio.*

*Por otro lado, precisan que, de la revisión de los artículos 2, 4 y 5 del Proyecto de Ley se advierte que éste regula aspectos que ya se encuentran contemplados por la Ley N° 30198, Ley que reconoce la preparación y expendio o venta de bebidas elaboradas con plantas medicinales en la vía pública, como microempresas generadoras de autoempleo productivo, en la Ley N° 31344, Ley que reconoce la labor de los canillitas y regula sus actividades en los espacios públicos y en la Ley N° 27475, Ley que regula la actividad del Lustrabotas y su modificatoria.*

*De lo señalado en los dispositivos legales antes mencionados, la DP indica que algunos aspectos regulados por el Proyecto de Ley ya se encuentran regulados por la normativa legal vigente en lo relativo al reconocimiento del expendio o venta de bebidas elaboradas con plantas medicinales en la vía pública y la venta de periódicos y revistas en la vía pública como microempresas generadoras de autoempleo productivo; así como, el papel que juegan los gobiernos locales para fomentar las asociaciones de microempresas generadoras de autoempleo productivo de las actividades antes señaladas.*

*Finalmente, señala que si bien el Proyecto de Ley busca el reconocimiento y promoción del desarrollo de las microempresas generadoras de autoempleo productivo; para su formalización, consolidación y sostenibilidad, con el fin de garantizar su bienestar económico y social; sin embargo, se debe tener en cuenta que en el desarrollo del Proyecto de Ley se debe tener en cuenta el ordenamiento jurídico vigente para evitar la duplicidad de regulación normativa.”*

- 3.12. Así, la DP concluye que el Proyecto de Ley contiene algunos aspectos que ya se encuentran recogidos en la normativa legal vigente, por lo que emite opinión no favorable al Proyecto de Ley.

### **Sobre la opinión de la DN**

- 3.13. El Proyecto de Ley tiene como objeto de acuerdo con el artículo 1 *“establecer un marco normativo para el reconocimiento y promoción del desarrollo de las microempresas generadoras de autoempleo productivo en la vía pública; para su formalización, consolidación y sostenibilidad, con el fin de garantizar su bienestar económico y social”.*
- 3.14. Asimismo, los artículos 2, 3, 4 y 5 del Proyecto de Ley, señalan que el Estado reconoce las siguientes actividades:

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

- (i) El expendio o venta ambulatoria en la vía pública de bebidas elaboradas con plantas medicinales en emoliente u otras infusiones y de quinua, maca y kiwicha como microempresas generadoras de autoempleo productivo, cuya actividad económica de servicio de bebidas se ubica en la Sección 1, División 56, Grupo 563, Clase 5630 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de todas las actividades económicas Revisión 4.
  - (ii) El expendio o venta ambulatoria en la vía pública de confitería o golosinas como microempresas generadoras de autoempleo productivo, cuya actividad económica de servicio de venta al por menor de productos de confitería se ubica en la Sección G, División 47, Grupo 472, Clase 4721 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de todas las actividades económicas Revisión 4.
  - (iii) La venta ambulatoria en la vía pública de periódicos y revistas como microempresas generadoras de autoempleo productivo, cuya actividad económica de servicio de venta al por menor de periódicos y revistas se ubica en la Sección G, División 47, Grupo 476, Clase 4761 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de todas las actividades económicas Revisión 4.
  - (iv) El servicio ambulatorio en la vía pública de limpieza y lustrado de calzado como microempresas generadoras de autoempleo productivo, cuya actividad económica de servicio de reparación y lustrado de calzado se ubica en la Sección S, División 95, Grupo 952, Clase 9523 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de todas las actividades económicas Revisión 4.
- 3.15. Por su parte, el artículo 6 del Proyecto de Ley propone que gobiernos locales puedan suscribir convenios de cooperación con las asociaciones de microempresas generadoras de autoempleo productivo señaladas en los artículos 2, 3, 4 y 5 de la presente Ley, dentro de su jurisdicción; precisando que dichos convenios son facultativos y opcionales, tanto para los gobiernos locales como para las asociaciones de microempresas generadoras de autoempleo productivo, y su contenido no implica compromisos en materia tributaria, cobros ni gastos que impliquen recaudación municipal. Asimismo, propone que los convenios de cooperación estén referidos, principalmente, a la elaboración y ejecución de acciones, actividades y medidas conjuntas de formalización, consolidación y sostenibilidad de las microempresas generadoras de autoempleo productivo.
- 3.16. El artículo 7 del Proyecto de Ley propone que los gobiernos locales regulen los servicios ambulatorios en la vía pública por parte de las microempresas generadoras de autoempleo productivo señaladas en los artículos 2, 3, 4 y 5 de la presente Ley, estableciendo para tal efecto dentro de su jurisdicción, los mecanismos de registro, control, salubridad, capacitación y fomento de capacidades que garanticen un servicio de calidad y en adecuadas condiciones de higiene y salubridad de acuerdo a las atribuciones y funciones que le otorga la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- 3.17. En cuanto a las Disposiciones Complementarias Finales, estas señalan lo siguiente:
- a) La Primera Disposición Complementaria Final establece que los gobiernos locales dentro del plazo de noventa (90) días calendario regulan, vía ordenanza municipal, el mandato señalado en el artículo 7 del Proyecto de Ley.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

- b) La Segunda Disposición Complementaria Final precisa la derogación de las normas que se opongan al Proyecto de Ley.
- 3.18. Por lo expuesto, de acuerdo con los artículos 2, 3, 4 y 5, así como de la Primera Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley, los gobiernos locales tendrían a su cargo lo siguiente:
- a) La regulación de servicios ambulatorios de las microempresas generadoras de autoempleo productivo reconocidas en los artículos 2, 3, 4 y 5 del Proyecto de Ley.
- b) Establecer mecanismos de registro, control, salubridad, capacitación y fomento de capacidades de las microempresas generadoras de autoempleo productivo antes mencionadas.
- 3.19. Cabe precisar que el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de la Municipalidades (en adelante, **LOM**), señala que la autonomía que otorga la Constitución Política del Estado a las municipalidades, radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.
- 3.20. Asimismo, el inciso 2.6, del numeral 2 del artículo 73 de la LOM, señala que las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en el Capítulo II del Título V, con carácter exclusivo o compartido, en materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicios.
- 3.21. En ese sentido, conforme al artículo II del Título Preliminar y el artículo 73 de la LOM, las municipalidades se constituyen en las entidades competentes en materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicios, aspectos que se vinculan con las actividades económicas comprendidas en el Proyecto de Ley (expendio de bebidas elaboradas con plantas medicinales, confitería o golosinas, periódicos y revistas, y reparación y lustrado de calzado); razón por la cual y en atención a lo señalado en los numerales 3.2 al 3.3 del presente informe, PRODUCE no tiene competencias para emitir opinión respecto del Proyecto de Ley.
- 3.22. Adicionalmente a ello, cabe mencionar que las actividades económicas a que hace referencia el Proyecto de Ley han sido calificadas como autoempleo y en esa línea, de acuerdo al numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante, **MTPE**), el mismo que establece que dicho ministerio tiene competencia exclusiva para formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en las materias de autoempleo, entre otras; se sugiere que se pueda recabar la opinión técnico legal del referido ministerio, en el marco de sus respectivas competencias, sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones a cargo de los gobiernos locales.
- 3.23. Sin perjuicio de lo antes mencionado, y a modo de aporte, se pone a consideración los siguientes argumentos vinculados al Proyecto de Ley:
- a) **En lo referente al expendio o venta de bebidas elaboradas con plantas medicinales:**

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

La Ley N° 30198, Ley que reconoce la preparación y expendio o venta de bebidas elaboradas con plantas medicinales en la vía pública, como microempresas generadoras de autoempleo productivo, establece una serie de disposiciones orientadas a la promoción de la actividad de estos agentes, los cuales se detalla a continuación:

- Reconocimiento como microempresas generadoras de autoempleo productivo: Se reconoce en el artículo 1 de la Ley N° 30198, el expendio o venta ambulatoria en la vía pública de bebidas elaboradas con plantas medicinales en emoliente u otras infusiones y de quinua, maca y kiwicha como microempresas generadoras de autoempleo productivo cuya actividad económica de servicio de bebidas se ubica en la Sección I, División 56, Grupo 563, Clase 5630 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de todas las actividades económicas Revisión 4.
- Reconocimiento como actividad económica de inclusión social e interés turístico y cultural: Se reconoce en el artículo 2 de la Ley N° 30198, de interés público-social, turístico y cultural el expendio o venta ambulatoria en la vía pública de bebidas elaboradas con plantas medicinales en emoliente u otras infusiones y de quinua, maca y kiwicha como actividad económica de inclusión social e importante difusora del consumo de productos naturales tradicionales en el Perú.
- Fomento de los estándares sanitarios y ambientales y promoción de alimentación saludable de la venta ambulatoria de bebidas elaboradas con plantas medicinales tradicionales: Se indica en el artículo 3 de la Ley N° 30198 que la actividad económica de bebidas naturales y tradicionales de emoliente, quinua, maca y kiwicha se alinea en los estándares de buenas prácticas en su proceso productivo con la obligación de cumplir con las normas de salubridad y buen manejo de residuos sólidos y promoción de la alimentación saludable. Asimismo, faculta a los gobiernos locales para suscribir convenios de cooperación con las asociaciones de expendedores en la vía pública de bebidas tradicionales dentro de su jurisdicción, en el marco de acciones que contribuyan a un desarrollo integral, sostenible y ordenado de la comunidad en armonía con las normas del cuidado del medio ambiente y ornato de la ciudad.
- Regulación y mecanismos específicos de promoción: El artículo 4 de la Ley N° 30198 dispone que los gobiernos locales regulan el expendio en la vía pública de bebidas tradicionales, estableciendo para tal efecto dentro de su jurisdicción, los mecanismos de registro, control, salubridad, capacitación y fomento de capacidades que garanticen un servicio de calidad y en adecuadas condiciones de higiene y salubridad de acuerdo a las atribuciones y funciones que le otorga la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

En ese sentido, el marco normativo vigente que regula la preparación y expendio o venta de bebidas elaboradas con plantas medicinales en la vía pública, reconoce expresamente a los agentes encargados del expendio de dichas bebidas como microempresas generadoras de autoempleo, existiendo asimismo disposiciones municipales que han implementado

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

mecanismos de registro, formalización, habilitación, promoción, fortalecimiento de capacidades y control de estos agentes<sup>3</sup>.

**b) En cuanto al expendio o venta de periódicos y revistas en la vía pública:**

Sobre el particular, cabe indicar que existe un marco normativo que regula la actividad desplegada por los canillitas en diversas materias:

- (i) Ley N° 10674, Ley que establece la protección y asistencia del Estado en favor de los expendedores callejeros de diarios, revistas y billetes de loterías, en su artículo 1 señala que *“Es función del Estado, con los alcances que la ley establece, la protección y asistencia de los expendedores callejeros de diarios, revistas y billetes de lotería en el territorio de la República”*.
- (ii) Ley N° 30677, Ley que declara Día del Expendedor de Diarios, Revistas y Loterías, Canillita, el 5 de octubre de cada año, dispone que se *“Declare Día del Expendedor de Diarios, Revistas y Loterías, Canillita, el 5 de octubre de cada año, en reconocimiento del importante rol social que cumplen estos trabajadores dentro de la comunidad, al posibilitar que la información publicada esté al alcance de los lectores, garantizando de esta forma el derecho a la libertad de expresión y de información”*.
- (iii) Ley N° 31344, Ley que reconoce la labor de los canillitas y regula sus actividades en los espacios públicos, la misma que conforme a su artículo 1, tiene por objeto el reconocimiento de la labor de los canillitas y la regulación de sus actividades en espacios públicos autorizados. La referida ley establece las siguientes medidas:
  - El artículo 2 de la Ley N° 31344 reconoce de interés informativo, comunicativo, cultural y turístico, las actividades de los canillitas en los espacios públicos, en su condición de microempresas generadoras de autoempleo, cuya labor económica principal de servicio de comercio al por menor está considerada en la Clasificación Industrial Uniforme (CIU) de todas las Actividades Económicas, Revisión 4.
  - El artículo 5 de la precitada ley dispone que los gobiernos locales regulan mediante ordenanza municipal las actividades de los canillitas reconocidas en el artículo 4, estableciendo dentro de su jurisdicción mecanismos para su ordenamiento, registro, salubridad, capacitación cultural y turística, y fomento de capacidades que garantice a la población un servicio de calidad, en coordinación con las organizaciones representativas de los canillitas, conforme a las funciones y atribuciones que les otorga la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

**c) En cuanto a la reparación y lustrado de calzado en la vía pública:**

Al respecto, cabe indicar que el artículo 3 de la Ley N° 27475, Ley que regula la actividad del Lustrabotas y modificatoria señala que, *“la actividad de los Lustradores de Calzado es regulada*

<sup>3</sup> Por ejemplo, la Ordenanza N° 2199, Ordenanza que regula el expendio de emoliente y bebidas tradicionales en los espacios públicos del Cercado de Lima; la Ordenanza N° 384/MSJM, Ordenanza que regula y promueve el expendio o venta de emolientes en los espacios públicos, como unidades generadoras de autoempleo productivo, en la jurisdicción del distrito, expedida por la Municipalidad de San Juan de Miraflores; la Ordenanza N° 403-2021/MDCH, Ordenanza que regula la preparación y expendio o venta de bebidas elaboradas con plantas medicinales en la vía pública del distrito de Chorrillos, entre otras disposiciones vigentes.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

*por los gobiernos locales, a través de la Federación Nacional de Trabajadores Lustradores de Calzados del Perú - FENTRALUC. Los gobiernos locales establecerán normas de promoción de la actividad que realizan los Lustradores de Calzado”.*

Asimismo, el artículo 2 de la Ley N° 27475 dispone que los lustradores de calzado son trabajadores que prestan servicios de mantenimiento de calzado a la comunidad en la vía pública, en puestos debidamente autorizados o de manera ambulatoria. En ese sentido, dado que los lustradores de calzado son calificados expresamente como trabajadores en el referido artículo, esta actividad es considerada como autoempleo.

Por su parte, el artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 27475, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2002-TR, indica que los gobiernos locales dispondrán la creación de un registro de trabajadores lustradores de calzado, motivo por el cual existe a la fecha un marco normativo que ha establecido un registro para estos agentes.

**d) En cuanto al expendio de confitería o golosinas:**

Sobre el particular, se advierte que al igual que en los casos anteriores, y conforme lo reconoce el Proyecto de Ley, la regulación de dicha actividad recae en la competencia municipal según el artículo II del Título Preliminar y el artículo 73 de la LOM.

**e) En relación a los requisitos de técnica legislativa contemplados en el Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, se señala lo siguiente:**

- El artículo 2 del precitado Reglamento establece las condiciones para elaborar una exposición de motivos. En ese sentido, no se ha incluido un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional, como es el caso de las Leyes N° 30198, N° 10674, N° 30677, N° 31344 y N° 27475.
- El artículo 3 del Reglamento antes mencionado establece las condiciones para elaborar un análisis costo-beneficio. En ese sentido, el Proyecto de Ley no permite conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos positivos, teniendo en cuenta que ya existe una normativa vigente que regula a la actividad de los emolienteros, los canillitas y los prestadores del servicio de lustrado de calzado.
- Finalmente, se recomienda sustituir la expresión “Disposiciones Finales Complementarias” por “Disposiciones Complementarias Finales”, considerando lo dispuesto en el artículo 27 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.

3.24 Por las razones antes expuestas, se advierte que la regulación de las actividades económicas contempladas en el Proyecto de Ley no recae sobre competencias de PRODUCE, sino sobre aquellas a cargo de las municipalidades, según el artículo II del Título Preliminar y el artículo 73 de la LOM. No obstante, y a modo de aporte, se formulan los comentarios indicados en el numeral 3.23 del presente informe, los cuales sostienen que a la fecha existe un marco

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

normativo vigente que contempla disposiciones similares a las previstas en el Proyecto de Ley, razón por la cual su aprobación ocasionaría duplicidad en su regulación.

- 3.25 Sin perjuicio de ello, cabe señalar que desde el sector se continuarán ejecutando acciones que tengan por finalidad coadyuvar a promover y facilitar el desarrollo productivo descentralizado, así como el fortalecimiento de capacidades empresariales de las MYPE, en el marco de las competencias a cargo de PRODUCE.

#### IV. CONCLUSIONES

- 4.1 De acuerdo a lo indicado por el Programa Nacional “Tu Empresa”, la Dirección de Políticas y la Dirección de Normatividad respecto del Proyecto de Ley N° 1400/2021-CR, Ley de reconocimiento y promoción del desarrollo de las microempresas generadoras de autoempleo productivo, se considera que la regulación de las actividades económicas contempladas en el Proyecto de Ley no recae sobre competencias de PRODUCE, sino en aquellas a cargo de las municipalidades, conforme a lo previsto en el artículo II del Título Preliminar y el artículo 73 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de la Municipalidades.
- 4.2 Asimismo, y atendiendo a que las actividades económicas contempladas en el Proyecto de Ley antes mencionado son calificadas en dicha iniciativa legislativa como modalidades de autoempleo, se sugiere recabar la opinión técnica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- 4.3 Adicionalmente, y a modo de aporte, se pone a consideración los comentarios esbozados en el numeral 3.23 del presente informe.
- 4.4 Sin perjuicio de lo antes indicado, se manifiesta que desde el sector se continuarán ejecutando acciones que tengan por finalidad coadyuvar a promover y facilitar el desarrollo productivo descentralizado, así como el fortalecimiento de capacidades empresariales de las MYPE, en el marco de las competencias a cargo del Ministerio de la Producción.

#### V. RECOMENDACIÓN

- 5.1 En atención a lo expuesto, se recomienda remitir el presente informe al Despacho Viceministerial de MYPE e Industria para su consideración y fines pertinentes

Atentamente,



YOVERA MENDOZA, JHONATAN  
Dirección de Normatividad



PERÚ

Ministerio  
de la Producción

Dirección de Normatividad

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

Visto el presente informe, la Dirección de Normatividad expresa su conformidad y hace suyo el mismo. En tal sentido, derívese a la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio, a fin de continuar con el trámite correspondiente.

**GONZÁLES MENDOZA, JAVIER NICANOR**

Director

Dirección de Normatividad