

San Borja, 24 de Septiembre de 2021

INFORME N° -2021-OAJ/INDECOPI

A : **MILAGRITOS PILAR PASTOR PAREDES**
Gerente General

DE : **JOSE LUIS ROJAS ALCOCER**
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica

ANA PEÑA CARDOZA

Directora de la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

REFERENCIA: Oficio N° 066-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR
HT 00960-2021-PRE/INDECOPI
HT 004501-2021-GEG/INDECOPI
HT 001925-2021-OAJ/INDECOPI
Correo del 23.09.2021

ASUNTO: Pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 116-2021-CR,
Ley para la formalización del trabajador ambulante.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el Oficio N° 066-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR, del 8 de setiembre de 2021, la señora Norma Yarrow Lumbreras, presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, ha solicitado la opinión técnico-legal respecto al Proyecto de Ley N° 116/2021-CR, Ley para la formalización del trabajador ambulante (en adelante, el Proyecto de Ley).
2. Al respecto, a través de la hoja de trámite N° 004501-2021-GEG/INDECOPI, la Gerencia General solicitó a la Oficina de Asesoría Jurídica (en adelante OAJ) y a la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor (en adelante, la DPC) emitir un informe conjunto al respecto, por lo cual, a través del presente documento se brinda atención a dicho requerimiento.
3. La OAJ mediante la hoja de trámite N° 001925-2021-OAJ/INDECOPI, solicitó a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, CEB) su opinión, en caso estimaran que tuviera algún tema de su competencia.
4. La CEB mediante correo del 23 de setiembre de 2021 señaló que no tenía comentarios respecto al Proyecto de Ley.

II. OBJETO DEL INFORME

5. El presente informe tiene por objeto que la OAJ y la DPC, en el marco de sus competencias previstas legalmente, emitan una opinión técnica acerca del Proyecto de Ley.

III. ANÁLISIS

3.1 Opinión de DPC

Del proyecto de ley y exposición de motivos

6. El Proyecto de Ley se ha estructurado en dos capítulos y dos Disposiciones Complementarias Finales, según el siguiente detalle:

Capítulo I. Objetivos y Definiciones

Capítulo II. Competencias

De los derechos de los comerciantes ambulantes

De las responsabilidades de los comerciantes ambulantes

Disposiciones Complementarias Finales.

Primera. Modificatoria

Modifíquese el artículo 48 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Modifíquese el artículo 83 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Segunda. Reglamentación

7. El artículo 1 del Proyecto de Ley, enuncia que, la propuesta legislativa tiene por objeto establecer normas y criterios administrativos, técnicos y legales que regulen el control de la venta ambulatoria y el procedimiento de formalización municipal de la actividad comercial ambulatoria de bienes y/o servicios en espacios públicos.
8. En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, se fundamenta, entre otros, la modificación de los artículos 48 y 83 de la Ley, a fin de evitar que las autoridades municipales decomisen los bienes que venden los ciudadanos en el espacio público, señalándose que lo dispuesto en dichos artículos vulneran distintas normas de nuestro ordenamiento jurídico, tales como el inciso 15 del artículo 2 y el artículo 58 de la Constitución, así como el Decreto Supremo N° 005-91-TR, que reconoce al “trabajador autónomo ambulatorio” y con ello, que el comercio que realiza es una actividad económica legal.
9. Por ello, se ha propuesto en la Primera Disposición Final del Proyecto de Ley, la modificación de los artículos 48 y 83 de la Ley, según el siguiente texto:

“ARTÍCULO 48. – DECOMISO Y RETENCIÓN

La autoridad municipal debe disponer el decomiso de artículos de consumo humano adulterados, falsificados o en estado de descomposición; de productos que constituyen peligro contra la vida o la salud y de los artículos de circulación o consumo prohibidos por la ley; previo acto de inspección que conste en acta y en coordinación con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual (INDECOP) u otro vinculado al tema, con la participación del Ministerio Público.

Las especies en estado de descomposición y los productos de circulación o consumo prohibidos se destruyen o eliminan inmediatamente bajo responsabilidad de los órganos municipales respectivos.

Los productos que no se encuentran incursos en los párrafos anteriores no podrán ser retenidos ni decomisados por autoridad alguna”.

“ARTÍCULO 83.- ABASTECIMIENTO Y COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTORES Y ABASTOS.

Las municipalidades, en materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicios, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

1.2. Establecer las normas respecto del comercio ambulatorio con especial observancia a la promoción del desarrollo local, los derechos fundamentales y el respeto a los comerciantes ambulantes en el marco del sistema jurídico que los ampara.

10. Bajo estas premisas, la Exposición de Motivos indica que es necesario desarrollar nuestro ordenamiento jurídico a fin de iniciar un proceso de formalización de los comerciantes que en este momento se encuentra trabajando bajo condiciones de informalidad¹, y hace énfasis en la importancia que tiene en la economía el comercio informal, el cual sería mayor si se lograra alcanzar a su formalización².

Marco Normativo

11. El artículo 65 de Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución), dispone que, el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto, garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo, vela en particular, por la salud y la seguridad de la población.
12. Relacionado con ello, en la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), se establecen las normas de protección y defensa de los consumidores, instituyendo como un principio rector de la política social y económica del Estado la protección de los derechos de los consumidores.
13. En esa línea, en el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del INDECOPI (en adelante, el Reglamento), aprobado mediante Resolución N° 000063-2021-PRE/INDECOPI, se ha dispuesto en el literal d) del artículo 4, que, una de las funciones generales del INDECOPI es proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada, evitando la discriminación en las relaciones de consumo.
14. Asimismo, conforme con lo establecido en el numeral 11 del Artículo VI del Título Preliminar del Código, el Estado orienta sus acciones para que la protección al consumidor sea una política transversal que involucre a todos los poderes públicos y a la sociedad, con cobertura nacional y en el marco del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor³, cuyo órgano de coordinación es el Consejo Nacional de Protección del Consumidor, presidido por el INDECOPI, en su calidad de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor y de ente rector del sistema.
15. Por otro lado, en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, la Ley), se ha determinado que, es función específica exclusiva de las municipalidades provinciales establecer normas respecto del comercio ambulatorio, así como, de las municipalidades distritales, regularlo y controlarlo, conforme a las normas establecidas por la municipalidad provincial. Sobre la Municipalidad Metropolitana de Lima se ha

¹ Exposición de Motivos, p. 1.

² Exposición de Motivos, p. 4.

³ **Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor**
Artículo VI.- Políticas públicas
(...)

11. El Estado orienta sus acciones para que la protección al consumidor sea una política transversal que involucre a todos los poderes públicos, así como a la sociedad, y tenga una cobertura nacional que asegure a toda persona el acceso a los mecanismos de protección de sus derechos, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor.

normado que tiene como una función especial, reglamentar y controlar el comercio ambulatorio.

16. Al respecto, cabe precisar que, de la revisión de la propuesta normativa, si bien reconocemos la importancia y relevancia que esta tendría en el mercado peruano, no advertimos que tenga un impacto en las relaciones de consumo propiamente dichas ni en las etapas inmediatamente previas, las mismas que se rigen por el Código.
17. En ese sentido, atendiendo a que el numeral 1.1 del Artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley N° 274444, Ley del Procedimiento Administrativo General – aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, ha establecido el Principio de legalidad, el cual estipula que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, corresponde señalar que dentro de nuestras facultades en materia de protección del consumidor, no nos encontramos facultados para opinar al respecto en tanto de la propuesta normativa no se evidencia que se afecte a las relaciones de consumo ni a las etapas previas a esta en los términos del Código.
18. Sin perjuicio de lo indicado, no podemos dejar de advertir que todos los proveedores se encuentran obligados a cumplir con las disposiciones del Código, de las cuales podemos señalar las disposiciones relativas al deber de información y el deber de idoneidad⁵, la cual se define como la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función a lo que se le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, las condiciones y circunstancias de la transacción, las características y naturaleza del producto o servicio, el precio, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso.
19. Por lo tanto, en el marco de la idoneidad esperada por el consumidor y considerando que el INDECOPI tiene como función proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada; sugerimos que se incluya en el extremo referido a las responsabilidades de los comerciantes, que estos cumplan con las disposiciones referidas a la protección del consumidor contenida en el Código.

3.2 Opinión de OAJ

20. De la revisión del Proyecto de Ley, esta Oficina advierte que no contiene materias de competencia del Indecopi, por lo que no se emiten comentarios respecto al proyecto de ley.
21. Pese a lo anterior, cabe precisar que si bien el proyecto en su primera modificatoria al artículo 48 de la Ley Orgánica de Municipalidades alude a la participación en coordinación con el Indecopi en operativos para el decomiso de artículos de consumo humano efectuados por autoridades municipales, tal participación coordinada ya se encuentra reconocida a la fecha en la citada Ley Orgánica de Municipalidades y la modificación propuesta está referida únicamente a regular la participación de las

⁴ **Texto Único Integrado de la Ley N° 24777, Ley del Procedimiento Administrativo General**
Artículo IV. Principios del procedimiento Administrativo
1.1. Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

⁵ **Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor**
Artículo 18.- Idoneidad
Se entiende por idoneidad la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función a lo que se le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, las condiciones y circunstancias de la transacción, las características y naturaleza del producto o servicio, el precio, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso. (...)

entidades ediles. Por tanto, en una interpretación sistemática por ubicación⁶, la propuesta en el Proyecto de Ley no alcanza a modificar el desempeño de las funciones ejercidas por parte del Indecopi.

IV. CONCLUSIONES

Sobre la base de las consideraciones expuestas, OAJ y la DPC opinamos lo siguiente:

- (i) La DPC considera que, con relación al Proyecto de Ley N° 116-2021-CR, Ley para la formalización del trabajador ambulante, en aplicación del Principio de Legalidad que rige el derecho administrativo, según el cual la administración pública debe ejercer sus competencias siempre dentro del marco del ordenamiento jurídico vigente, el Indecopi no es competente para emitir opinión técnica especializada en materia de protección del consumidor.
- (i) Sin perjuicio de lo indicado, sugerimos incluir en el extremo referido a las responsabilidades de los comerciantes, que estos cumplan con las disposiciones contenidas en la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.
- (ii) De la revisión del Proyecto de Ley, esta Oficina advierte que no contiene materias de competencia del Indecopi, por lo que no se emiten comentarios respecto al proyecto de ley.
- (iii) Pese a lo anterior, cabe precisar que si bien el proyecto en su Primera Modificatoria relativa al artículo 48 de la Ley Orgánica de Municipalidades alude a la participación en coordinación con el Indecopi en operativos para el decomiso de artículos de consumo humano efectuados por autoridades municipales, tal participación coordinada ya se encuentra reconocida a la fecha en la citada Ley Orgánica de Municipalidades, razón por la cual la modificación propuesta está referida únicamente a regular la participación de las entidades ediles. Por tanto, en interpretación sistemática por ubicación, la propuesta en el Proyecto de Ley no alcanza a modificar el desempeño de las funciones ejercidas por parte del Indecopi.

Atentamente,

Ana Peña Cardoza
Directora
Dirección de la Autoridad Nacional de
Protección del Consumidor

José Luis Rojas Alcocer
Jefe
Oficina de Asesoría Jurídica

⁶ RUBIO CORREA, Marcial. El sistema jurídico. 10ma ed. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2011. p. 245.