



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Despacho  
Viceministerial  
de Justicia

Dirección General  
de Desarrollo Normativo  
y Calidad Regulatoria

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

## **INFORME LEGAL N° 042-2022-JUS/DGDNCR**

**A** : **JIMMY MARCOS QUISPE DE LOS SANTOS**  
Viceministro de Justicia

**DE** : **CARLOS LUIS QUISPE ASTOQUILCA**  
Director General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

**ASUNTO** : Opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 116/2021-CR, Proyecto de Ley para la formalización del trabajador ambulante

**REFERENCIA:** a) Oficio Múltiple N° D000964-2021-PCM-SC  
b) Oficio N° 048-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR

**FECHA** : Miraflores, 7 de abril de 2022

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con la finalidad de remitirle el presente Informe Legal.

### **I. ANTECEDENTES**

1. Mediante documento b) de la referencia, de fecha 8 de setiembre de 2021, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicitó a la Presidencia del Consejo de Ministros que emita opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 116/2021-CR, Proyecto de Ley para la formalización del trabajador ambulante<sup>1</sup> (en adelante, el Proyecto de Ley).
2. Mediante documento a) de la referencia, de fecha 16 de setiembre de 2021, la PCM solicitó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que remita la opinión correspondiente sobre el Proyecto de Ley.

### **Objeto**

El presente informe tiene por objeto el análisis del Proyecto de Ley y su Exposición de Motivos, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 7.3 del Lineamiento para la atención de solicitudes de Dictámenes Dirimientes, Opiniones Jurídicas e Informes Legales, aprobado mediante la Resolución Viceministerial N° 003-2021-JUS-VMJ<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Presentado por el Grupo Parlamentario Juntos por el Perú, a iniciativa de la congresista Isabel Cortez Aguirre, el 2 de setiembre de 2021.

<sup>2</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de junio de 2021.

*"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."*



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Despacho  
Viceministerial  
de Justicia

Dirección General  
de Desarrollo Normativo  
y Calidad Regulatoria

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

## Base Legal

- a) Constitución Política del Perú, publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de diciembre de 1993 (en adelante, la Constitución).
- b) Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de diciembre de 1997 (en adelante, Ley N° 26889).
- c) Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de mayo de 2003 (en adelante, LOM).
- d) Decreto Supremo N° 005-91-TR, que Reconoce al trabajador ambulante la calidad jurídica de trabajador autónomo ambulante, publicado en el diario oficial El Peruano el 26 de enero de 1991 (Decreto Supremo N° 005-91-TR).
- e) 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, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de marzo de 2006 (en adelante, Reglamento de la Ley N° 26889).
- f) Resolución Ministerial N° 022-91-TR, Establecen las normas que deben cumplir los trabajadores autónomos ambulantes, protegidos por el Decreto Supremo N° 005-91-TR, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de febrero de 1991 (en adelante, Resolución Ministerial N° 022-91-TR).

## II. ANÁLISIS

### SOBRE EL PROYECTO DE LEY

1. Conforme se aprecia del título del Proyecto de Ley, se trata de una propuesta normativa que busca la formalización del trabajador ambulante. Conforme al artículo 1 el objeto del Proyecto de Ley es “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”.
2. Se observa que la estructura de la propuesta normativa consta de quince artículos<sup>3</sup>, agrupados en dos capítulos, el Capítulo I respecto a Objetivos y Definiciones, y el Capítulo II, respecto a Competencias, desarrollando también los derechos de los comerciantes ambulantes, así como las responsabilidades de los mismos.

<sup>3</sup> Conforme se encuentra redactado el Proyecto de Ley, se aprecian catorce artículos, dado que se repite la numeración del artículo 9.

*“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

3. Asimismo, contiene dos “Disposiciones Complementarias Finales”, la primera referida a la modificación de dos artículos de la Ley Orgánica de Municipalidades, y la segunda referida a la Reglamentación de la ley a cargo del Poder Legislativo (sic) en el término de 30 días.
4. De acuerdo a ello, a continuación, se revisará la coherencia normativa del Proyecto de Ley, la cual “implica la existencia de la unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman”<sup>4</sup>, a fin de comprender su viabilidad.

### **SOBRE LA PROPUESTA CONTENIDA EN EL PROYECTO DE LEY**

5. En primer lugar, la Exposición de Motivos precisa como antecedentes que la propuesta normativa no pretende solucionar todos los problemas que implica la informalidad en el Perú, pero sí incide en algunos sectores para proponer soluciones claras y basadas en hechos, y por ello la iniciativa legislativa se enfoca en los procesos de formalización de los comerciantes ambulantes que son una parte de la informalidad. Asimismo, se precisa que el Proyecto de Ley se inspira en la Ordenanza N° 000370-2017-MDI<sup>5</sup>, así como en los Proyectos de Ley N° 6194 y 6772 del periodo parlamentario pasado<sup>6</sup>.
6. En cuanto a lo que se entiende por informalidad, se destaca lo mencionado por la Defensoría del Pueblo en su Informe Especial N° 002-2020<sup>7</sup>; así como el estudio “Economía informal en Perú: Situación actual y perspectivas” del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)<sup>8</sup>; y, la información recogida por la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0) de 2014<sup>9</sup> realizada por el Instituto Nacional de

<sup>4</sup> Tribunal Constitucional. Expediente N° 0047-2004-PI/TC. Sentencia de 24 de abril de 2006, fundamento jurídico 48.

<sup>5</sup> Ordenanza N° 000370-2017-MDI, mediante la cual, Aprueban la Ordenanza que regula el comercio ambulatorio en los espacios públicos autorizados en el distrito, de fecha 6 de abril de 2018.

<sup>6</sup> Proyecto de Ley N° 6194/2020-CR, Ley de Protección del Derecho al Trabajo del Comerciante Ambulante, y Proyecto de Ley N° 6772/2020-CR, Ley que promueve la regulación del comercio ambulatorio, y declara de interés nacional y necesidad pública su ordenamiento a nivel nacional. Conforme a la consulta realizada en la página del Congreso de la República, este último Proyecto de Ley N° 6772/2020-CR cuenta con Dictamen efectuado por la Comisión de producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativa, Periodo de Sesiones 2020-2021.

<sup>7</sup> Según el Informe Especial N° 002-2020 de la Defensoría del Pueblo en el que se define a la “informalidad” como el “fenómeno característico de la economía latinoamericana y en particular, de la peruana. Consulta: 30 de setiembre de 2021.

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Serie-de-Infomes-Especiales-N%C2%B0-02-2020-DP-Problema-de-la-informalidad-laboral-en-una-economia-confinada.pdf>

<sup>8</sup> En el que se indica que, a pesar del crecimiento económico, el Perú se posiciona como uno de los países con mayor informalidad laboral.

<sup>9</sup> “Es una actividad estadística continua, que permite obtener información actualizada sobre las condiciones de vida, gastos e ingresos de los hogares, y fundamentalmente conocer la evolución de los niveles de pobreza monetaria en el país.”

Consulta: 13 de octubre de 2021.

<https://www.inei.gob.pe/estadisticas/encuestas/>

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Estadística e Informática; precisando que dichas cifras demuestran la importancia de grupos de especial protección en la población dedicada al comercio ambulatorio, lo que demuestra que es una característica sistémica al actual modelo económico nacional.

7. Bajo este contexto, se menciona que en términos macro-económicos, el comercio ambulatorio es una actividad económica importante que trasciende a la importancia individual. Se precisa, asimismo, la base legal del Proyecto de Ley, así como los elementos en los que incide la propuesta normativa, como el plan masivo de empadronamiento, reducir la aglomeración de compradores en espacios llamados "emporios", impulsar la formalización, entre otros.
8. Respecto a la modificación de los artículos 48 y 83 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), se precisa que el objetivo radica en evitar que las autoridades municipales decomisen los bienes de los ciudadanos que venden en el espacio público; precisando que, vulneran el inciso 15 del artículo 2 y el artículo 58 de la Constitución y el Decreto Supremo N° 005-91-TR, agregando que conforme a la sentencia recaída en el Expediente N° 00024-2013-PI/TC, "no existe sustento legal robusto para quitarle la mercancía a un comerciante ambulante"; y, que además, "la LOM propicia un inaceptable estado de indefensión ante el despojo de la propiedad en base a una situación social discriminatoria: la pobreza; y de otro lado, la LOM permite y legitima una sanción desproporcionada y un uso ilegítimo de la fuerza coactiva contra personas vulnerables e individuales que no tienen cómo defenderse ante el acoso grupal y violento del personal municipal".
9. De lo reseñado, se puede adelantar que no se aprecia un análisis jurídico en torno a la propuesta de formalización del trabajador ambulante, con una perspectiva transversal que involucre un estudio sistemático de las normas vigentes sobre la materia, así como sus posibles impactos económicos para todos los actores involucrados. Por el contrario, únicamente, se observa el reconocimiento de las propuestas normativas previas consideradas acordes con el propósito del Proyecto de Ley, sin desarrollar el sustento y análisis del texto normativo propuesto.
10. Estando a lo señalado en la propuesta legislativa, corresponde plasmar algunas consideraciones sobre la base del marco jurídico vigente, a fin de comprender la viabilidad del proyecto y revisar su coherencia normativa.

#### ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

11. En los párrafos siguientes, se realizará el análisis de constitucionalidad y legalidad del proyecto de ley, abordando los artículos pertinentes de la Constitución y normativa aplicable, así como la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional. Este análisis se sustentará sobre la base de tres temas: i) el comercio ambulatorio como ámbito protegido por el derecho a la libertad de trabajo; ii) el trabajador autónomo ambulante; y, iii) el análisis de la fórmula normativa.

*"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."*

## ***El comercio ambulatorio como ámbito protegido por el derecho a la libertad de trabajo***

12. Conforme a lo previsto en el inciso 15 del artículo 2 de la Constitución, toda persona tiene derecho a trabajar libremente, con sujeción a ley. Asimismo, la Carta Magna ha dispuesto que:
- El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.  
(...).
- El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.<sup>10</sup>
13. En el plano internacional, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” también reconoce en su artículo 6° al trabajo como un derecho humano. Pues bien, una de las manifestaciones del derecho fundamental al trabajo es el de la libertad de trabajo. Según dicha manifestación, toda persona tiene derecho a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responde a sus expectativas.<sup>11</sup>
14. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha reconocido como parte del ámbito protegido del derecho a la libertad de trabajo al comercio ambulatorio, cuyo “concepto es empleado para describir un conjunto sumamente heterogéneo de actividades económicas muchas de las cuales, aparentemente, tienen poca vinculación entre sí”<sup>12</sup>. En ese sentido, el supremo intérprete de la Constitución ha precisado lo siguiente: **“dado que el comercio ambulatorio desarrollado en la vía pública representa un supuesto de ejercicio de la libertad de trabajo (...), es necesario precisar que la Constitución establece que los gobiernos locales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.”**<sup>13</sup> Esto quiere decir que, si bien se reconoce un ámbito de protección constitucional del comercio ambulatorio, también se pone de relieve la necesidad de la regulación de dicha actividad por parte de la autoridad competente a fin de que no se atente contra otros bienes constitucionales y legales durante su ejercicio.

<sup>10</sup> Artículos 22 y 59.

<sup>11</sup> Tribunal Constitucional. Expediente N° 04058-2004-PA/TC. Sentencia de 28 de enero de 2005, fundamento jurídico 5.

<sup>12</sup> Osterling, J. (1981) “La estructura socioeconómica del comercio ambulatorio: algunas hipótesis de trabajo”. Revista PUCP, Lima; volumen IV, número 8, pp. 65-102. Consulta: 22 de octubre de 2021, p. 68.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/economia/article/view/1785/1724>

<sup>13</sup> Tribunal Constitucional. Expediente N° 05678-2016-PA/TC. Sentencia de 21 de noviembre de 2017, fundamentos jurídicos 5 y 6.

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

15. Lo anterior obedece a que, como todo derecho, el ejercicio de la libertad de trabajo (que es de donde se desprende la protección del comercio ambulatorio) no es absoluto y, en esa medida, "está condicionado a que se cumplan los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico a cargo del ente facultado para ello".<sup>14</sup> Sin embargo, se debe tener en cuenta que, **al regular el comercio ambulatorio la autoridad competente no puede desconocer los derechos fundamentales de contenido económico reconocidos por la Constitución, entre los que se encuentra el derecho a la libertad de comercio.**<sup>15</sup>
16. Es en esa tarea que el Estado debe también prestar especial atención a las circunstancias que rodean al ejercicio del comercio ambulatorio. En ese sentido, se debe recordar que "dado que la libertad de trabajo constituye también un derecho de protección, se configura un deber de protección de tal derecho, conforme al cual, el Estado y las municipalidades deben desarrollar o adoptar normas, procedimientos e instituciones, orientadas a la posibilidad de su real, efectivo y pleno ejercicio".<sup>16</sup>
17. Bajo esa lógica, nuestro sistema jurídico establece sobre qué entidades recae la competencia para la supervisión y regulación del comercio ambulatorio. En esa línea, la LOM dispone lo siguiente:

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

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

##### **1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:**

(...)

1.2. Establecer las normas respecto del comercio ambulatorio.

(...).

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

(...)

3.2. Regular y controlar el comercio ambulatorio, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial.

(...)

#### **ARTÍCULO 161.- COMPETENCIAS Y FUNCIONES**

La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las siguientes competencias y funciones metropolitanas especiales:

(...)

##### **3. En materia de abastecimiento de bienes y servicios básicos:**

(...)

<sup>14</sup> Tribunal Constitucional. Expediente N° 0913-2006-PA/TC. Sentencia de 30 de noviembre de 2007, fundamento jurídico 6.

<sup>15</sup> Cfr. Tribunal Constitucional. Expediente N° 00024-2013-PI/TC. Sentencia de 19 de julio de 2016, fundamentos jurídicos 14 al 17.

<sup>16</sup> Tribunal Constitucional. Expediente N° 02450-2007-PA/TC. Sentencia de 9 de noviembre de 2007, fundamento jurídico 6.

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

3.3. Reglamentar y controlar el comercio ambulatorio;  
(...). (Subrayado y resaltado agregado).

18. Por lo tanto, se puede concluir que, si bien la Constitución reconoce un ámbito de protección constitucional del comercio ambulatorio, a través del derecho al trabajo; sin embargo, la misma Norma Fundamental pone de relieve la necesidad de la regulación de dicha actividad por parte de la autoridad competente a fin de que no se atente contra otros bienes constitucionales y legales durante su ejercicio.

### **Del trabajador autónomo ambulante**

19. Mediante Decreto Supremo N° 005-91-TR se dispuso reconocer al trabajador ambulante la calidad jurídica de **trabajador autónomo ambulatorio**, el cual, es titular de los bienes que utiliza para tal efecto, **iniciando de ese modo la formalización del trabajador ambulante**.
20. En esa línea, el artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 022-91-TR precisa que los **trabajadores autónomos ambulantes**, protegidos por el Decreto Supremo N° 005-91-TR deberán cumplir los siguientes requisitos (i) obtener la credencial que le otorgue la Autoridad Municipal acreditándolo como trabajador autónomo ambulante, (ii) cumplir con las ordenanzas del comercio ambulatorio conforme a ley; y, (iii) tener un capital de trabajo que no exceda del valor que fije la Autoridad Municipal.
21. Por tanto, a través de la citada Resolución Ministerial se dispone que **la Autoridad Municipal es la responsable de otorgar la credencial correspondiente a quienes, en forma regular, se dedican al comercio ambulatorio dentro de las regulaciones de cada circunscripción**.
22. Cabe indicar que, en la propuesta normativa se menciona al **comerciante ambulante** – sin hacer referencia al trabajador autónomo ambulante – definiendo a su vez al comerciante ambulante **inscrito, al no inscrito y al autorizado**, precisando, en el primer caso, que se trata de la persona natural que se encuentra inscrita en el Padrón Municipal con registro vigente; el no inscrito, como la persona natural que no se encuentra registrado en el padrón municipal, desarrollando la actividad comercial de forma itinerante; mientras que el autorizado, es el comerciante ambulante regulado que cuenta con una autorización municipal vigente, para dedicarse de manera individual, directa y excepcional al ejercicio de un giro autorizado en una ubicación determinada y regulada del espacio público.

### **Análisis de la fórmula normativa**

23. El **Capítulo I** del Proyecto de Ley engloba el artículo 1 en el cual se establece el objeto de la Ley, así como las definiciones en el artículo 2.

*"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."*

24. El **artículo 1** señala que el objetivo de la Ley es *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.*
25. De la lectura del precitado artículo del Proyecto de Ley, se observa que, en realidad, la propuesta normativa plantea dos objetos: a) Establecer normas y criterios administrativos, técnicos y legales que regulen el control de la venta ambulatoria; y, b) establecer normas y criterios administrativos, técnicos y legales que regulen el procedimiento de formalización municipal de la actividad comercial ambulatoria de bienes y/o servicios en espacios públicos. Tal identificación, permite advertir los parámetros sobre los que debe versar el Proyecto de Ley.
26. El **artículo 2**, establece diecinueve definiciones, las mismas que se entienden para los efectos del Proyecto de Ley, atingencia que se recomienda precisar en el contenido del citado artículo.
27. En cuanto a la definición de *comercio ambulatorio*, es preciso indicar que en la Exposición de Motivos no se señalan los cuáles serían los factores analizados que llevan a determinar de manera objetiva que el capital de la persona que se dedica a dicha actividad no debe exceder de las 2 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) anuales.
28. Así también, en relación a las definiciones de *comercio ambulatorio*, *comerciante ambulante inscrito*, *comerciante ambulante no inscrito* y *comerciante ambulante autorizado*, no queda claro si la propuesta normativa se refiere al *comerciante ambulante* equiparándolo al *trabajador autónomo ambulante*, más aún cuando en el desarrollo de la Exposición de Motivos, al mencionar su base legal, si bien se hace referencia al Decreto Supremo N° 005-91-TR, no se aprecia un análisis que involucre un estudio sistemático de las normas vigentes sobre la materia.
29. Conforme al citado análisis que debe ser advertido en la Exposición de Motivos, todo el Proyecto de Ley debe ser alineado al término que finalmente se regule, cabe indicar sobre el particular, que no solo mediante el Decreto Supremo N° 005-91-TR se reconoce al trabajador ambulante la calidad jurídica de trabajador autónomo ambulatorio, sino también, mediante el Decreto Supremo N° 108-88-PCM<sup>17</sup> se declara el 23 de agosto de cada año como “Día del Productor Popular y del Trabajador Ambulante”.
30. En cuanto al contenido formal, en la definición “Zonas regulares” se señala que se entenderá por estas a aquellos espacios públicos donde se autoriza desarrollar el comercio ambulatorio “conforme con los términos de las presente Ordenanza”. Dicho término debe ser corregido a “conforme con los términos de la presente Ley”.

<sup>17</sup> Publicado en el diario oficial El Peruano el 26 de agosto de 1988.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



31. En el **Capítulo II** se aprecian tres subtítulos, Competencias, De los Derechos de los comerciantes ambulantes y De las responsabilidades de los comerciantes ambulantes.
32. Respecto a las *Competencias*, el **artículo 3** señala las competencias de las municipalidades; sin embargo, aún cuando la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) establece las materias en las que las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas, con carácter exclusivo o compartido (último párrafo del artículo 73 de la LOM) no se advierte en el texto normativo propuesto, referencia y/o modificación legal alguna a la LOM al respecto.
33. Cabe indicar que, se colige de nuestro ordenamiento jurídico, la importancia de precisar el tipo de competencia de las municipalidades provinciales y distritales. Así, conforme a la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización<sup>18</sup>, hay tres tipos de competencias, las exclusivas, las compartidas y las delegables, mientras que el artículo 38 de la LOM establece que “[n]inguna autoridad puede avocarse a conocer o normar las materias que la presente ley orgánica establece como competencia exclusiva de las municipalidades”.
34. En tal sentido, la fórmula normativa debe especificar el tipo de competencia que se le asigna al gobierno local, y, en esa línea, la Exposición de Motivos debe sustentar el tipo de competencia que se está asignando a los gobiernos locales, así como cada una de las siete competencias precisadas en el Proyecto de Ley, más aun cuando el artículo 1 de la LOM establece que “[l]a presente ley orgánica establece normas sobre la creación, origen, naturaleza, autonomía, organización, finalidad, tipos, competencias, clasificación (...) de las municipalidades.”
35. En la misma lógica, respecto al **artículo 4**, se precisa que la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>19</sup> establece en su artículo 1 que la citada ley orgánica dispone la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales, indicando en su artículo 10 que los gobiernos regionales ejercen las competencias exclusivas y compartidas que les asignan la Constitución, la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, y la acotada Ley N° 27867.
36. De igual forma a lo antes precisado, la fórmula normativa debe especificar el tipo de competencia que se le asigna al gobierno regional, y, en esa línea, la Exposición de Motivos debe sustentar el tipo de competencia que se está asignando a los gobiernos regionales, así como las dos competencias precisadas en el Proyecto de Ley. Cabe precisar que, el establecimiento de dichas competencias, tanto para los gobiernos locales como regionales, debe enmarcarse en lo establecido en el artículo 43° de la Constitución, es decir, teniendo en cuenta que el Perú es un Estado unitario.

<sup>18</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de julio de 2002.

<sup>19</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de noviembre de 2002.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

37. En ese sentido, si bien se reconoce el carácter descentralizado del Estado peruano (lo cual supone el establecimiento de órganos de poder territorialmente delimitados a los que se les dota de autonomía política, económica y administrativa), dicha descentralización debe ejercerse dentro del marco constitucional y legal que regula el reparto competencial de los gobiernos regionales y locales.<sup>20</sup> De ahí que el Tribunal Constitucional haya señalado que los gobiernos regionales y locales “deben cumplir el principio de lealtad nacional, en la medida en que no pueden afectar, a través de sus actos normativos, fines estatales; por ello no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales que se derivan de la Constitución”.<sup>21</sup>
38. Con relación al **artículo 5**, en la Exposición de Motivos no se advierte el sustento respecto de las tres competencias asignadas al Ministerio de la Producción.
39. Ahora bien, en líneas generales, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE<sup>22</sup>, dicho ente público tiene entre sus funciones, “prestar apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y Locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas”<sup>23</sup>, y, a través de las Direcciones de Desarrollo Productivo y de Instrumentos Financieros, formula y ejecuta programas para el fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en las materias de sus competencias<sup>24</sup>; en tal sentido, entre sus funciones ya se encuentra el apoyo técnico a los Gobiernos Locales, por lo que con relación a la primera competencia propuesta en el Proyecto de Ley, “*coordinar y brindar asesoría técnica y legal a los gobiernos locales y provinciales sobre procesos de formalización de comerciantes*” se estaría ampliando la misma sin sustento apreciable.

<sup>20</sup> Cfr. Tribunal Constitucional. Expediente N° 00024-2006-PI/TC. Sentencia de 13 de julio de 2007, fundamento jurídico 6.

<sup>21</sup> Tribunal Constitucional. Expediente N° 00031-2005-PI/TC. Sentencia de 20 de marzo de 2007, fundamento jurídico 11.

<sup>22</sup> Publicado en el diario oficial El Peruano el 2 de febrero de 2017.

<sup>23</sup> **Artículo 6.- Funciones del Ministerio de la Producción**  
El Ministerio de la Producción tiene las siguientes funciones:  
(...).

6.2 Funciones específicas de competencias compartidas:

En el marco del proceso de descentralización, el Ministerio de la Producción cumple las siguientes funciones específicas de competencias compartidas:

(...).

g) Coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento.

h) Prestar apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y Locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas.

(...).

<sup>24</sup> Inciso f) del artículo 105 e inciso g) del artículo 106 del citado Reglamento.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

40. Con relación a la segunda competencia propuesta por el Proyecto de Ley, “establecer disposiciones y lineamientos generales para la regulación del comercio ambulatorio a nivel nacional”, se debe tener en cuenta que, conforme a lo establecido en la LOM, las municipalidades provinciales tienen como función específica exclusiva, establecer las normas respecto del comercio ambulatorio, mientras que las municipalidades distritales, tiene entre sus funciones específicas exclusivas, regular y controlar el comercio ambulatorio, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial<sup>25</sup>.
41. Por tanto, el Proyecto de Ley estaría estableciendo las pautas normativas a ser cumplidas por el gobierno local, aun cuando, conforme a ley, dicho gobierno tiene la función específica exclusiva, de establecer las normas respecto del comercio ambulatorio. Esta es una cuestión que debe ser debidamente sustentada en la Exposición de Motivos.
42. Respecto a la tercera competencia, “establecer el marco presupuestal destinado a la construcción de mercados barriales en el ámbito nacional”, en atención a que el Ministerio de Economía y Finanzas ejerce competencias a nivel nacional en materia de presupuesto público<sup>26</sup>, en la Exposición de Motivos se debe sustentar esta competencia que pretende ser asignada al Ministerio de la Producción, y, en mérito a dicha sustentación, si se decide incluir dicha competencia, se deberá contar con la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas; ello, en la medida que el Tribunal Constitucional ha señalado que la omisión de una coordinación previa con el Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo de aprobación que antecede a la aprobación de una iniciativa legislativa de esta naturaleza supondría incurrir en una inconstitucionalidad de fondo.<sup>27</sup>
43. En relación a la forma, **el artículo 5** debe ser corregido, de “Ministerio de Producción” a “Ministerio de la Producción”; asimismo, el contenido de la primera competencia debe reformularse, dado que alude a dos tipos de gobiernos, “gobiernos locales y provinciales”, sin considerar que “las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local”<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> El artículo 83 de la LOM establece las funciones de las municipalidades en materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicios,

<sup>26</sup> Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 213-2020-EF/41, publicado en el diario oficial El Peruano el 26 de julio de 2020.

**Artículo 2. Jurisdicción**

El Ministerio de Economía y Finanzas ejerce sus competencias a nivel nacional en las siguientes materias:

(...).

e) Presupuesto público, (...).

<sup>27</sup> Cfr. Tribunal Constitucional. Expediente 0007-2012-PI/TC. Sentencia de 26 de octubre de 2012, fundamento jurídico 31.

<sup>28</sup> Primer párrafo del artículo 194 de la Constitución.

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

44. El siguiente subtítulo, *De los Derechos de los comerciantes ambulantes*, correspondiente a los **artículos del 6 al 10**, referidos a los detalles para la obtención de la Autorización Municipal, al empadronamiento, a la formalización, a la asignación de módulo y a la oposición a la formalización que viene a ser la posibilidad de la autorización temporal, conforme al contenido de cada artículo, no se advierten los derechos de los comerciantes ambulantes, propiamente dichos, dado que los citados artículos versan sobre los detalles del procedimiento de formalización ante el gobierno local, en mérito de lo cual se recomienda reformular el subtítulo asignado.
45. En cuanto al contenido de los artículos 8 y 9, conforme han sido redactados, se entiende que se estaría asignando a los gobiernos locales y regionales la elaboración de proyectos de construcción de mercados barriales, precisando en el artículo 9, que al asignar al comerciante ambulante un módulo de venta a título de alquiler equivalente al monto que pagaba por su ubicación en la vía pública el resto del costo de alquiler del módulo será subvencionado por el proyecto; con lo cual se estarían asignando actividades, y por tanto, gastos a dichos gobiernos.
46. En ese sentido, la Exposición de Motivos debe sustentar el contenido de dichas disposiciones, en la medida que regulan aspectos vinculados al presupuesto de los gobiernos locales y regionales, debiendo analizar el impacto económico de la propuesta, lo cual resulta relevante constitucionalmente, teniendo en cuenta además que "[l]os representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto".
47. En cuanto a la corrección de forma, se precisa que se repite la numeración del artículo 9, debiendo reenumerarse de modo correlativo, y, por ende, la fórmula normativa estaría compuesta por quince artículos.
48. En ese sentido, **el artículo 10 sería el que regule respecto a la oposición a la formalización**, precisando que la formalidad no es obligatoria y seguidamente se indica que se puede optar por una autorización temporal, con lo cual se da a entender que dicha autorización temporal no es formal, extremo que debe ser aclarado en la Exposición de Motivos. Asimismo, se menciona que al término de un año cabe la renovación, sin especificar la cantidad de veces que podría otorgarse la citada renovación.
49. El último subtítulo, *De las responsabilidades de los comerciantes ambulantes*, correspondiente a **los artículos del 11 al 15**, referidos al cumplimiento de ordenanzas, no transferibilidad, continuidad en la oferta, doble establecimiento y tributación.
50. Al respecto, se tiene que la redacción del artículo sobre el doble establecimiento prohíbe la venta ambulatoria en cualquier otro distrito a nivel nacional al comerciante ambulante que tenga asignado un módulo de venta de sus productos.

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."

Sin embargo, en la propuesta en cuestión no se advierte el sustento de dicha prohibición y, en ese sentido podría devenir en una afectación irrazonable del derecho a la libertad de trabajo como manifestación del derecho fundamental al trabajo que también reconoce la protección del comercio ambulante, tal y como ya se ha expresado en el presente informe. Por lo tanto, en la Exposición de Motivos se debe justificar, en todo caso, las razones por las cuáles dicha prohibición sería una restricción razonable y objetiva de la libertad de trabajo.

51. En cuanto al aspecto formal del Capítulo II, resulta oportuno precisar que el Reglamento de la Ley N° 26889 establece que "[d]e acuerdo a su amplitud el articulado podrá agruparse en Libros, Secciones, Títulos, Capítulos y Subcapítulos", asimismo, respecto a los capítulos "[d]eben tener un contenido materialmente homogéneo. Se numeran con romanos y deben estar nominados", mientras que los Subcapítulos "[e]s una subdivisión opcional de los capítulos. Sólo se dividirán en subcapítulos los capítulos muy extensos y con partes claramente diferenciadas. Se numeran con romanos y deben estar nominados"<sup>29</sup>.
52. En tal sentido, la fórmula normativa debe ser corregida dejando en claro a qué corresponden los subtítulos *De los Derechos de los comerciantes ambulantes* y *De las responsabilidades de los comerciantes ambulantes*.
53. En relación a la Primera Disposición Complementaria Final, se observa que esta dispone la modificación de los artículos 48 y 83 de la LOM. En el siguiente cuadro se transcriben los citados artículos y la propuesta legislativa, a fin de apreciar los principales cambios, los cuales se encuentran en negrita y subrayado:

Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades	Proyecto de Ley
<b>ARTÍCULO 48.- DECOMISO Y RETENCIÓN</b> La autoridad municipal debe disponer el decomiso de artículos de consumo humano adulterados, falsificados o en estado de descomposición; de productos que constituyen	<b>ARTÍCULO 48.- DECOMISO Y RETENCIÓN</b> La autoridad municipal debe disponer el decomiso de artículos de consumo humano adulterados, falsificados o en estado de descomposición; de productos que constituyen

29

**Reglamento de la Ley N° 26889****Artículo 15.- División de la estructura.**

El artículo es la unidad básica de toda disposición normativa. De acuerdo a su amplitud el articulado podrá agruparse en Libros, Secciones, Títulos, Capítulos y Subcapítulos.  
(...).

**Artículo 19.- Los Capítulos.**

Los capítulos deben incluirse por razones sistemáticas. Deben tener un contenido materialmente homogéneo. Se numeran con romanos y deben estar nominados.

**Artículo 20.- Los Subcapítulos.**

Es una subdivisión opcional de los capítulos. Sólo se dividirán en subcapítulos los capítulos muy extensos y con partes claramente diferenciadas. Se numeran con romanos y deben estar nominados.

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."



<p>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 (INDECOPI) u otro vinculado al tema, con la participación del Ministerio Público.</p> <p>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.</p> <p>Los productos que no se encuentran incursos en los párrafos anteriores <b>están sujetos a retención ante la verificación de infracciones municipales determinadas en la norma municipal respectiva. Producida la retención, se deberá extender copia del acta y constancia de los bienes retenidos al infractor, bajo responsabilidad. Procede la devolución inmediata de los productos cuando el sancionado cumple con las multas o demás sanciones y subsana la infracción por la que fue pasible de la sanción.</b></p>	<p>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 (INDECOPI) u otro vinculado al tema, con la participación del Ministerio Público.</p> <p>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.</p> <p>Los productos que no se encuentran incursos en los párrafos anteriores <b>no podrán ser retenidos ni decomisados por autoridad alguna.</b></p>
<p><b>ARTÍCULO 83.- ABASTECIMIENTO Y COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS Y SERVICIOS</b></p> <p>Las municipalidades, en materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicios, ejercen las siguientes funciones:</p> <p>1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales: (...).</p> <p>1.2. Establecer las normas respecto del comercio ambulatorio. (...).</p>	<p><b>ARTÍCULO 83.- ABASTECIMIENTO Y COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS Y <u>ABASTOS</u></b></p> <p>Las municipalidades, en materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicios, ejercen las siguientes funciones:</p> <p>1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales: (...).</p> <p>1.2 Establecer las normas respecto del comercio ambulatorio <b>con especial observancia a la promoción del desarrollo local, los derechos fundamentales y el respeto a los comerciantes ambulantes en el marco jurídico que los ampara.</b> (...).</p>

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."

54. Si bien en la Exposición de Motivos se precisa que la modificación de los artículos 48 y 83 de la LOM radica en evitar que las autoridades municipales decomisen los bienes que los ciudadanos venden en el espacio público; precisando que, ello vulnera el inciso 15 del artículo 2 y el artículo 58 de la Constitución, así como el Decreto Supremo N° 005-91-TR, no se realiza un análisis de cada modificación, lo cual implica detallar las falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa.
55. Respecto a la modificación del artículo 48 de la LOM se precisa que se replantea el contenido del tercer párrafo del citado artículo, proponiendo su modificación sustancial al eliminar la retención como medida de verificación de infracciones municipales determinadas en la norma municipal respectiva, extremo que no es sustentado en la Exposición de Motivos.
56. En relación a la propuesta de modificación del citado artículo 83 de la LOM, se aprecia la variación de su epígrafe, puesto que se elimina la palabra **servicios**, reemplazándola por la palabra **abastos** (provisión de bastimentos; en especial, la de víveres<sup>30</sup>), cambio que no se sustenta en la Exposición de Motivos y que no guarda congruencia con el contenido del primer párrafo de dicho artículo, el cual cumple la función de introducción a los cuatro numerales siguientes, y en cuyo contenido se observa que aún conserva el término **servicios**. Cabe resaltar que, en el contenido del artículo 83 se aprecia la palabra **abastos** al hacer referencia al mercado de abastos.
57. Por otro lado, conforme al artículo 26 del Reglamento de la Ley N° 26889, la parte final de las normas se denominarán disposiciones complementarias y se ubicarán en el siguiente orden; 1. Disposiciones complementarias finales; 2. Disposiciones complementarias transitorias; 3. Disposiciones complementarias modificatorias; y 4. Disposiciones complementarias derogatorias; en mérito de lo cual, conforme al contenido de las dos Disposiciones Complementarias Finales del Proyecto de Ley, corresponde que se corrija la denominación de las mismas.
58. En tal sentido, el contenido de la Primera Disposición Complementaria Final, que modifica los artículos 48 y 83 de la LOM, debería ser la Única Disposición Complementaria Modificatoria; mientras que la Segunda Disposición Complementaria Final, debería la Única Disposición Complementaria Final.
59. Ahora bien, se puede apreciar que se trata de una propuesta normativa que debe ser materia de un detenido análisis por todos los sectores involucrados en este problema social complejo, puesto que la mirada no debe ser unilateral sino multisectorial, para una mejor comprensión del tema, incluyendo la actuación de las

<sup>30</sup> Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Buenos Aires, 1999, 26° Edición, voz: abasto, p. 21.

*“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

autoridades municipales, de quienes debe recabarse la opinión respectiva sobre esta propuesta legal.

60. Por lo tanto, incluso cuando la modificación propuesta contribuye con el reconocimiento del comercio ambulante, se debe realizar un análisis sustentado, debiendo observarse lo dispuesto en la Ley N° 26889 y su Reglamento. En ese sentido, el Proyecto de Ley debe contener un análisis normativo sistemático, con el correspondiente análisis de constitucionalidad y legalidad.
61. Asimismo, la propuesta normativa debe analizar, en su Exposición de Motivos, el impacto y efectos de las variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, más aún cuando el artículo 75<sup>31</sup> del Reglamento del Congreso de la República impone como requisito para la presentación de una proposición de ley una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos.

#### DE LA CALIDAD NORMATIVA Y TÉCNICA LEGISLATIVA

62. Mediante la Ley N° 26889, se plantean los lineamientos generales para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, garantizando su coherencia y seguridad jurídica.
63. Por su parte, el Reglamento de la Ley N° 26889, dispone en el artículo 1 que los anteproyectos de ley se estructuran en las siguientes partes: (i) Título de la disposición, (ii) Parte expositiva o exposición de motivos, (iii) Análisis costo beneficio, (iv) Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, y, (v) Fórmula normativa, en la que se incluye una parte considerativa, parte dispositiva y parte final.

#### Título de la disposición

64. La Ley N° 26889 dispone en el primer párrafo del artículo 3 que, “la Ley debe tener una denominación oficial que exprese su alcance integral”.
65. En el presente caso, la propuesta normativa se titula Proyecto de Ley N° 116/2021-CR, Proyecto de Ley para la formalización del trabajador ambulante. Al respecto, se debe tener en cuenta que, según lo previamente analizado, la propuesta normativa en cuestión no solamente regula cuestiones relativas a la formalización del trabajador ambulante, sino que, también desarrolla una serie de normas y

<sup>31</sup> Requisitos y presentación de las proposiciones

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

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



criterios que conciernen a la regulación del control de la venta ambulatoria. Por lo tanto, se aprecia que el título no expresa el alcance integral del contenido del texto normativo propuesto.

### Exposición de Motivos

66. El artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 26889 dispone:

[L]a exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la **necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que corresponda y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.** Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la **constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado.** (Negritas agregadas).

67. Asimismo, el artículo 9 del citado Reglamento de la Ley N° 26889 establece que “[l]a parte expositiva o exposición de motivos cumple con la finalidad de describir el contenido de la disposición, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta”.

68. Así también, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, “en la que se hace referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta.”<sup>32</sup>

69. En el presente caso, no se advierte un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado, muy por el contrario, se ha omitido un análisis general del texto normativo propuesto. En ese sentido, de manera detallada se han podido advertir las siguientes falencias en la exposición de motivos de la propuesta normativa:

- a) No se precisa cuáles son los criterios objetivos que llevan a determinar el límite de 2 UIT para determinar la definición de comercio ambulatorio.
- b) No se precisa qué tipo de competencia se le estaría asignando a los gobiernos locales.

<sup>32</sup> Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva N° 106-2020-2021/MESA-CR, 3ª. ed., abril 2021, Lima: Congreso de la República del Perú, p. 83.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

- c) No se precisa qué tipo de competencia se le estaría asignando a los gobiernos regionales.
  - d) No se sustentan las competencias asignadas al Ministerio de la Producción en la propuesta normativa.
  - e) No se sustentan las pautas normativas que, según la propuesta normativa, deberán ser cumplidas por los gobiernos locales con relación a la regulación del comercio ambulatorio
  - f) No se advierte el sustento con relación a las disposiciones que regulan aspectos que conciernen al presupuesto de los gobiernos locales y regionales.
  - g) No se clarifica la naturaleza de la denominada “autorización temporal”.
  - h) No se advierte el sustento por el cual se establece la prohibición de doble establecimiento para el ejercicio del comercio ambulatorio.
  - i) No se advierte un análisis detallado de las modificaciones propuestas para los artículos 48 y 83 de la LOM.
  - j) No se advierte una evaluación sobre el impacto y los efectos que la propuesta tendría sobre las variables que afectan a los actores involucrados, a la sociedad y, en general, al bienestar de la colectividad.
70. En tal sentido, la Exposición de Motivos no se ajusta en estricto a lo dispuesto por el Reglamento de la Ley N° 26889, por ende, el Proyecto de Ley no ha logrado sustentar debidamente este aspecto de la propuesta.

### **Análisis Costo Beneficio**

71. Señala el Reglamento de la Ley N° 26889 que, el análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto, posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.
72. Asimismo, señala que este análisis es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y, leyes relacionadas con política social y ambiental; y las propuestas que no estén

*“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla.

73. Al respecto, si bien el Proyecto de Ley menciona que la “propuesta legislativa no irroga gasto para el tesoro público. Por el contrario, a efectos de viabilizar la norma propuesta, su implementación y vigencia se efectuará con cargo a los presupuestos de las entidades que resultan involucradas en la aplicación”.
74. Sin embargo, tal y como se ha señalado en los párrafos 43 y 47 del presente informe, la propuesta normativa sí contiene cuestiones relativas al incremento del gasto público. Por lo tanto, no se advierte un análisis detallado y real del costo-beneficio de la propuesta.

### **Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional**

75. Tal como lo desarrolla el artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 26889, el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente.
76. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa.
77. En el presente caso, no se advierte mayor desarrollo de la especificación del vacío normativo que se trata de suplir, solo se detalla mediante un cuadro comparativo la modificación a la LOM, por ende, el Proyecto de Ley no ha logrado sustentar debidamente este aspecto de la propuesta.

### **III. CONCLUSIONES**

Estando a las consideraciones expuestas, esta Dirección General concluye lo siguiente:

- i) El Proyecto de Ley N° 116/2021-CR, “Proyecto de Ley para la formalización del trabajador ambulante”, es **jurídicamente viable con observaciones**; es decir, se trata de una propuesta que, si bien busca dar atención al problema del comercio ambulatorio, se requiere el aporte de todos los sectores involucrados, conforme al desarrollo formulado en los fundamentos 59 y 69 del presente informe.
- ii) El Proyecto de Ley no cumple con todos los requisitos de calidad normativa y técnica legislativa, conforme a lo dispuesto por la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento.

*“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Despacho  
Viceministerial  
de Justicia

Dirección General  
de Desarrollo Normativo  
y Calidad Regulatoria

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

#### IV. RECOMENDACIÓN

Se recomienda alcanzar el presente Informe Legal a la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, con copia a la Presidencia del Consejo de Ministros, para su conocimiento y fines pertinentes.

Es todo cuanto se tiene que informar.

Atentamente,

---

**CARLOS LUIS QUISPE ASTOQUILCA**

Director General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria  
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

---

**EVELYN MILAGROS CHILO GUTIÉRREZ**

Directora de Desarrollo Jurídico y Calidad Regulatoria  
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

*“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*

