



PERÚ

Ministerio
de Salud

Despacho Ministerial

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

OFICIO N° 051 -2022-JGDM-JSCG/MINSA

Lima, **07 FEB. 2022**

Señora

NORMA YARROW LUMBRERAS

Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Congreso de la República

Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley N° 0116/2021-CR

Referencia : a) Oficio N° 048-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR
b) Oficio Múltiple N° D000964-2021-PCM-SC
Expediente N° 21-112235-003

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarle cordialmente, con relación al documento de la referencia a) trasladado a este Ministerio por la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros con el documento de la referencia b), relacionado con el pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 0116/2021-CR, Ley para la formalización del Trabajador Ambulante.

Al respecto, se remitirle copia del Informe N° 1545-2021-OGAJ/MINSA, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud, para su conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la oportunidad para expresar los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

M. RIVERA



JULIO CASTRO GOMEZ
Jefe de Gabinete
Ministerio de Salud



JSCG/MARO/GRDA

www.gob.pe/minsa

Av. Salaverry 801
Jesús María. Lima 11, Perú
T(511) 315-6600

Siempre
con el pueblo



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

INFORME N° 1545-2021-OGAJ/MINSA

A : Luisa CUEVA OBANDO
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 0116/2021-CR, 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
c) Informe N° 2254-2021/DCOVI/DIGESA
d) Informe N° 025-2021-CCS-DPROM-DGEISP/MINSA
(Expediente N° 21-112235-003)

FECHA : Lima, 29 OCT. 2021



A través del presente Informe, hago de su conocimiento que se solicitó opinión al Ministerio de Salud, respecto del Proyecto de Ley N° 116/2021-CR, Ley para la formalización del Trabajador Ambulante, en adelante el Proyecto de Ley; debiendo manifestar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante el documento de la referencia a), la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, traslada al Ministerio de Salud, el requerimiento de opinión de la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, sobre el Proyecto de Ley, formulado mediante el documento de la referencia b).
- 1.2 Mediante los documentos de la referencia c) y d), la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA) y la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública (DGEISP), respectivamente, remiten a esta Oficina General su opinión sobre el Proyecto de Ley.

II. BASE LEGAL:

- 2.1 Constitución Política del Perú.
2.2 Ley N° 26842, Ley General de Salud, y modificatorias.
2.3 Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
2.4 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y modificatorias.
2.5 Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, y modificatorias.
2.6 Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y sus modificatorias.
2.7 Decreto Supremo N° 008-2017-SA, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, y modificatorias.



L. CUEVA





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

III. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA NORMATIVA:

- 3.1 El Proyecto de Ley 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 (artículo 1).
- 3.2 Adicionalmente, propone las *definiciones* relacionadas con la temática que aborda, entre otras: autorización municipal para el desarrollo de la actividad comercial en el espacio público, comercio ambulatorio, comerciante ambulante inscrito, no inscrito y autorizado, espacio público, formalización, giro, padrón municipal, programa de ordenamiento, registro del comerciante ambulante, ubicación, vía pública, zonas reguladas y de riesgo prohibidas (artículo 2); competencias de las municipalidades, de los gobiernos regionales y del Ministerio de la Producción (artículo 3, 4 y 5).
- 3.3 Los derechos de los comerciantes ambulantes, en los que se considera: autorización, empadronamiento, formalización, la asignación de módulo, oposición a la formalización (artículos 6 al 9); las responsabilidades de los comerciantes ambulantes: cumplimiento de ordenanzas, no transferibilidad, continuidad en la oferta, doble establecimiento, tributación (artículo 10 al 14).
- 3.4 En las Disposiciones Complementarias Finales, propone la modificación de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en el *artículo 48*, referido al decomiso y la retención por parte de la autoridad municipal, con participación y en coordinación con el Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura¹, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual (INDECOPI), el Ministerio Público, u otro que se vincule al tema.



Asimismo la modificatoria del *artículo 83* sobre las funciones de las municipalidades respecto al abastecimiento y comercialización de productos y abastos, incorporando como otra función específica exclusiva de las municipalidades provinciales "*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 jurídico que los ampara*"(Primera); y la reglamentación de la Ley por el Poder Legislativo (SIC), en el término de treinta (30) días de su vigencia (Segunda).



IV. ANÁLISIS:

❖ De las opiniones técnicas:

- 4.1 La Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA), a través del Informe N° 2254-2021/DCOVI/DIGESA, de la Dirección de Control y Vigilancia, emite opinión en los siguientes términos:
 - 4.1.1 Según lo establecido en el artículo 14 del Decreto Legislativo N° 1062, Ley de Inocuidad de los Alimentos, DIGESA es la autoridad de salud a nivel nacional con competencia exclusiva en el aspecto técnico normativo y de supervigilancia en materia de inocuidad

¹ De conformidad con la Ley N° 31075 se denomina Ministerio de Desarrollo y Riego.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

de los alimentos destinados al consumo humano, elaborados industrialmente, de producción nacional o extranjera, excepto los alimentos pesqueros y acuícolas.

4.1.2 El artículo 194 de la Constitución Política del Perú, establece que las municipalidades provinciales y distritales son órganos del gobierno local, con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; en el artículo 195 establece que los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad conforme a las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, en cuyo marco la Ley Orgánica de Municipalidades establece como una de las competencias exclusivas de las municipales distritales regular y controlar el comercio ambulatorio conforme a las normas establecidas por las municipalidades provinciales.

4.1.3 El Proyecto de Ley está referido al proceso de formalización de los comerciantes ambulantes y a la regulación de la venta ambulatoria, lo que no se encuentra comprendido dentro del alcances de las competencias de la DIGESA.

4.1.4 Sin perjuicio de ello, el Ministerio de Salud ha emitido normatividad sobre el proceso de comercialización de alimentos, como son:

- ✓ La Resolución Ministerial N° 282-2003-SA/DM, que aprobó "*Reglamento Sanitario de Funcionamiento de Mercados de Abasto*", para asegurar la calidad sanitaria e inocuidad de los alimentos y bebidas de consumo humano en las etapas de la adquisición, transporte, recepción, almacenamiento, preparación y comercialización en los mercados, así como las condiciones higiénico-sanitarias y de infraestructura que deben cumplir los mercados.



En el artículo 8, establece la prohibición de venta ambulatoria de alimentos y bebidas de consumo humano en las zonas circundantes al mercado que no estén autorizadas por la municipalidad y dispone que es la Autoridad de Salud Municipal ente responsable de verificar el cumplimiento de las normas higiénico-sanitarias. Conforme a la Segunda Disposición Transitoria Final, en materia de salud ambiental, corresponde a la Autoridad de Salud, de nivel nacional o regional, la supervisión de la aplicación del Reglamento.

- ✓ La Resolución Ministerial N° 0014-92-SA/DM, aprobó la Norma Sanitaria para el Expendio de Alimentos en la Vía Pública, la cual contiene pautas higiénico-sanitarias que deben cumplirse en la preparación y venta callejera de alimentos (comidas y bebidas), a fin de obtener un alimento apto para el consumo humano, para proteger la salud de las personas.



4.2 La **Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública, (DGIESP)**, a través del Informe N° 025-2021-CCS-DPROM-DGIESP/MINSA, de la Dirección de Promoción de la Salud, emite opinión en los siguientes términos:

4.2.1 La informalidad en el país debe abordarse desde los sectores económico, social, cultural y sobre todo desde la salud pública, por lo que la emisión de una ley que ordene este procedimiento fortalecerá la legislación para gestionar mejor el comercio ambulatorio.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

- 4.2.2 El artículo 3, inciso 5, debe describir el proceso de capacitación no solo para el procedimiento de formalización, sino incluir el cuidado de la salud para negocios ambulatorios en el marco de la normatividad para prevenir el contagio de enfermedades infectocontagiosas como la COVID-19. Asimismo, en el artículo 6 debe incluirse los criterios de excepcionalidad, a fin de evitar el riesgo de perpetuar la informalidad en el país. En el acápite "responsabilidades de los comerciantes ambulantes" (artículos 10 y siguientes), debe incluirse un artículo sobre el "cuidado de la salud", condicionando la formalización al cumplimiento de los protocolos para prevenir el contagio de la COVID-19 y otras enfermedades infectocontagiosas.
- 4.2.3 El derecho constitucional al trabajo y a la libre iniciativa, a criterio del Tribunal Constitucional² deben desarrollarse en el marco del respeto al derecho a la salud de las personas y los bienes de relevancia constitucional.
- 4.2.4 Las intervenciones son transversales, no sólo en los establecimientos de salud, sino en otros espacios de la comunidad, donde la labor comunitaria y del voluntariado juegan un importante rol para abordar los determinantes sociales de la salud en un territorio y con lo cual la población tendrá menor riesgo de sufrir enfermedades, mejorando su calidad de vida en el corto y largo plazo.

❖ **De la opinión legal:**

- 4.3 Los artículos I y II del Título Preliminar de la Ley N° 26842, Ley General de Salud, disponen que la salud es condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo, y que la protección de la salud es de interés público, siendo responsabilidad del Estado regularla, vigilarla y promoverla-

Asimismo, el artículo 95 dispone que los procesos vinculados con la fabricación, almacenamiento y comercialización de alimentos deben realizarse en establecimientos que reúnan las condiciones sanitariamente adecuadas que determine la Autoridad de Salud de nivel nacional, debiendo las autoridades regionales o municipales en el marco de sus competencias, efectuar las acciones de verificación y vigilancia de su cumplimiento.

- 4.4 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, este es un organismo del Poder Ejecutivo y órgano rector en materia de salud a nivel nacional; y según su artículo 3, el Ministerio de Salud es competente en: 1) salud de las personas, 2) aseguramiento en salud, 3) epidemias y emergencias sanitarias, 4) salud ambiental e inocuidad alimentaria, 5) inteligencia sanitaria, 6) productos farmacéuticos y sanitarios, dispositivos médicos y establecimientos farmacéuticos, 7) recursos humanos en salud, 8) infraestructura y equipamiento en salud, así como, 9) investigación y tecnologías en salud.
- 4.5 Este Ministerio ejerce la competencia sobre la salud ambiental e inocuidad alimentaria, a través de la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA), la cual, de acuerdo a lo establecido en el artículo 78 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2017-SA y sus modificatorias,

² Sentencia del Tribunal Constitucional STC. Exp. N° 00032-2010-PltC-Lima. Caso: Ley Antitabaco. Sentido del Fallo: Infundada la demanda. Publicada en el portal institucional del Tribunal Constitucional el 21 de julio del año 2011





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

constituye la Autoridad Nacional en esta materia, responsable en el aspecto técnico, normativo, vigilancia, supervigilancia de los factores de riesgos físicos, químicos y biológicos externos a la persona y fiscalización en materia de salud ambiental; tiene competencia para otorgar, y reconocer derechos, certificaciones, emitir opiniones técnicas, autorizaciones, permisos y registros en el marco de sus competencias, ejerce las funciones de autoridad nacional de salud ambiental e inocuidad alimentaria.

- 4.6 Según lo dispone el artículo 63 del indicado Reglamento de Organización y Funciones, la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública, es competente para dirigir y coordinar las intervenciones estratégicas de Salud Pública, y de acuerdo con el numeral b) del artículo 64, tiene, entre otras, la función de proponer, evaluar y supervisar la implementación de políticas, normas, lineamientos y otros documentos normativos en las materias de su competencia.
- 4.7 El artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, reconoce el Principio de Legalidad, según el cual, las autoridades, funcionarios y servidores del Poder Ejecutivo están sometidos a la Constitución Política del Perú, a las leyes y a las demás normas del ordenamiento jurídico, y desarrollan sus funciones dentro de las facultades que les estén conferidas.
- 4.8 De conformidad con lo dispuesto en los numerales 2 y 8 del artículo 195 de la Constitución Política del Perú, los gobiernos locales son competentes para aprobar el plan de desarrollo local, así como desarrollar y regular actividades y/o servicios, entre otros, en materia de educación, **salud**, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte, circulación y tránsito, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
- 4.9 Teniendo en cuenta que el subnumeral 3.2 del numeral 3 del artículo 83 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que una de las funciones exclusivas de las municipalidades distritales es regular y controlar el comercio ambulante de acuerdo a las normas establecidas por las municipalidades provinciales, lo propuesto por el proyecto de ley se enmarca en las competencias establecidas en dicha ley.
- 4.10 Las disposiciones del Proyecto de Ley tienen por objeto regular el control de la venta ambulante y el procedimiento para la formalización municipal de la actividad ambulante de bienes y servicios en espacios públicos, encontrándose la iniciativa legislativa en el ámbito de los Gobiernos Locales y del Ministerio de la Producción; en razón a ello, no está en el marco de competencias del Ministerio de Salud emitir opinión sobre su viabilidad, debiendo sin embargo precisar que desde este sector, se ha dictado la normatividad que deben observar los gobiernos locales, a fin de preservar la salud de las personas e implementar las medidas que garanticen la comercialización, almacenamiento y consumo de alimenticios, extremando las medidas de seguridad para la prevención de enfermedades infectocontagiosas, así como las medidas y mecanismos de seguridad y cumplimiento de la normas emitidas en el contexto de la emergencia sanitaria por la pandemia de la COVID-19.
- 4.11 De conformidad con los argumentos precedentes, corresponde señalar que las acciones propuestas para lograr el objetivo del Proyecto de Ley, orientado a la formalización del trabajador ambulante, es una competencia de los gobiernos locales, en cuya implementación deben tener en cuenta las medidas y protocolos dispuestos por la Autoridad de Salud.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

V. CONCLUSIÓN:

Por lo anteriormente expuesto, esta Oficina General es de opinión que el objeto del Proyecto de Ley N° 116/2020-CR, Ley para la formalización del trabajador ambulante, de conformidad al marco normativo y análisis desarrollados en el presente Informe, se encuentra en el ámbito de competencias de los gobiernos locales según lo señalado en la Ley Orgánica de Municipalidades, sin perjuicio de lo cual, se sugiere que en toda actuación orientada a regular el ordenamiento del comercio ambulatorio en espacios públicos se tengan en cuenta las medidas y protocolos dispuestos por la Autoridad de Salud para preservar la salud de las personas.

Se adjunta proyecto de Oficio dirigido al Congreso de la República, con copia a la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Es todo cuanto debo informar.

Atentamente,


CARLOS A. FUENTES CASTRO GOTELLI
Ejecutivo Asesor J
Oficina General de Asesoría Jurídica

Visto, el Informe N° 1545-2021-OGAJ/MINSA que antecede, la suscrita lo hace suyo en todos sus extremos, por lo que se remite a la Secretaría General para la atención correspondiente.

Lima,
29 OCT. 2021


LUISA CUEVA ORANDO
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica

LHCO/JFCG/mhcr





Lima, 8 de setiembre de 2021

Oficio N° 048 - 2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR

Señor
GUIDO BELLIDO UGARTE
Presidente del Consejo de Ministros
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n, Palacio de Gobierno
Lima.-

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted, para saludarlo cordialmente y solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 0116/2021-CR, que propone 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.

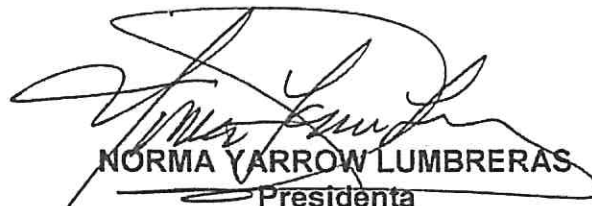
Este pedido se formula de acuerdo con el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

La iniciativa legislativa podrá ser consultada en el portal del Congreso de la República del Perú, en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mzk1/pdf/00116-2021-CR>

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



NORMA YARROW LUMBRERAS
Presidenta

Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

NYL/rmch.