



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"

## OFICIO N° 1007-2021-MTPE/1

Señora

**NORMA YARROW LUMBRERAS**

Presidenta

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

Congreso de la República

Av. Abancay s/n, Plaza Bolívar

**Presente.** -

Asunto : Pedido de Opinión del PL 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

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento a) de la referencia, mediante el cual la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada su solicitud de opinión del Proyecto de Ley N° 116/2021-CR, Ley para la formalización del trabajador ambulante.

Al respecto, traslado el Informe N° 0875-2021-MTPE/4/8, emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica, para conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la oportunidad para expresarles mis sentimientos de especial consideración y estima.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**Betssy Betzabet Chavez Chino**

Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo

CC A LA SC DE LA PCM  
H.R E-082532-2021



BICENTENARIO  
PERÚ 2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de 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://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext>" e ingresando la siguiente clave: 2XVG4E2

[www.gob.pe/mtpe](http://www.gob.pe/mtpe)

Av. Salaverry N° 655  
Jesús María

**INFORME N° 0875-2021-MTPE/4/8**

Para: **YSABEL ANGELES RAMOS YAÑEZ**  
Jefa de la Oficina General de Asesoría Jurídica

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

Referencias: a) Oficio N° 048-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR  
b) Oficio Múltiple N° D000964-2021-PCM-SC  
c) Hoja de Elevación N° 251-2021-MTPE/2/16.3  
d) Hoja de Elevación N° 0400-2021-MTPE/2/16  
e) Memorando N° 1131-2021-MTPE/2  
f) Informe N° 0735-2021-MTPE/3/17.1  
g) Hoja de Elevación N° 0726-2021-MTPE/3/17  
(H.R. E- 082532-2021)

Fecha: 29 de octubre de 2021

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al asunto de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES****Antecedentes de la propuesta**

- 1.1. La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, mediante el documento de la referencia a), solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, PCM) opinión técnica legal sobre el Proyecto de Ley N° 116/2021-CR, Ley para la formalización del trabajador ambulante. (en adelante, el proyecto de ley).
- 1.2. La Secretaría de Coordinación de la PCM, mediante el documento de la referencia b), solicita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante, MTPE) opinión sobre el proyecto de ley y, a su vez, que la misma se remita 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 PCM.
- 1.3. La Dirección de Políticas y Regulación para la Promoción de la Formalización Laboral, Inspección del Trabajo y Capacitación y Difusión Laboral de la Dirección General de Políticas para la Promoción de la Formalización Laboral e Inspección del Trabajo (en adelante, DGPPFLIT), mediante el documento de la referencia c), emite opinión sobre el proyecto de ley, la misma que es remitida por la citada Dirección General al Despacho Viceministerial de Trabajo (en adelante, DVMT), mediante el documento de la referencia d).





- 1.4. El DVMT, mediante el documento de la referencia e), da su conformidad y traslada a Secretaría General los documentos señalados en el párrafo anterior.
- 1.5. La Dirección de Promoción del Empleo y Autoempleo (en adelante, DPEA) de la Dirección General de Promoción del Empleo (en adelante, DGPE), mediante el documento de la referencia f), emite opinión sobre el proyecto de ley, la cual es elevada por la citada Dirección General, mediante el documento de la referencia g), al Despacho Viceministerial de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral (en adelante, DVMPECL).
- 1.6. El DVMPECL, mediante el Sistema de Trámite Documentario, remite a la Secretaría General del MTPE, la documentación señalada en el párrafo precedente
- 1.7. La Secretaría General remite por Sistema de Trámite Documentario la documentación señalada en los párrafos precedentes a la Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ) para la atención correspondiente.

#### **Competencia de la Oficina General de Asesoría Jurídica**

- 1.8. De acuerdo con el artículo 5 de la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (LOF del MTPE), este Ministerio es el organismo rector en materia de trabajo y promoción del empleo.
- 1.9. Por su parte, conforme a lo establecido en el artículo 27 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado por Resolución Ministerial N° 308-2019-TR (ROF del MTPE), la OGAJ es el órgano de administración interna responsable de asesorar en materia legal a la Alta Dirección y órganos del Ministerio, emitiendo opinión jurídica, analizando y sistematizando la legislación sectorial y pronunciándose sobre la legalidad de los actos que sean remitidos para su revisión.
- 1.10. En esa línea, conforme al literal d) del artículo 28 del ROF del MTPE, es función específica de la OGAJ emitir las opiniones legales que le sean solicitadas por la Alta Dirección y órganos del Ministerio, en los casos que corresponda.
- 1.11. Por lo tanto, en cumplimiento de su rol, y de conformidad con el numeral 8.1 de la Directiva General N° 001-2019-MTPE/4/9, “Directiva General para la atención de pedidos de información y solicitudes de opinión de proyectos de ley y pedidos de opinión de autógrafa de ley remitidos al MTPE”, aprobada por Resolución Ministerial N° 191-2019-TR, la OGAJ emite el informe jurídico correspondiente.
- 1.12. Finalmente, de conformidad con las normas que regulan las competencias y funciones de la OGAJ, cabe precisar que sus opiniones están reservadas exclusivamente al fundamento jurídico de las propuestas o solicitudes que se ponen a su consideración; siendo responsabilidad del órgano proponente o



solicitante proveer las opiniones técnicas que correspondan en cada caso, las mismas que son consideradas por esta Oficina General en sus propios términos.

## II. BASE LEGAL

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- 2.3. Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

## III. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

- 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.
- 3.2. En esa línea, el proyecto de ley establece que toda persona natural tiene derecho a obtener una autorización municipal de uso de la vía pública para el comercio ambulatorio de manera excepcional y temporal con carácter renovable. Asimismo, se dispone que la municipalidad distrital inicia el proceso de empadronamiento de cualquier persona natural que desea realizar comercio ambulatorio; si así se considera, este proceso se puede delegar a la municipalidad provincial.
- 3.3. Se señala que el proceso de formalización se hará a través de la inclusión de los comerciantes ambulantes en los procesos de elaboración de proyectos de construcción de mercados barriales.

## IV. ANÁLISIS

### Opinión de los órganos de línea

- 4.1. La **Dirección de Políticas y Regulación para la Promoción de la Formalización Laboral, Inspección del Trabajo y Capacitación y Difusión Laboral de la DGPPFLIT**, mediante el documento de la referencia c), señala lo siguiente:

“(…)

*Estando a lo indicado, cabe señalar que de conformidad con el artículo 81 del Texto integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, esta Dirección se encarga de la elaboración de política, planes y normas nacionales y sectoriales en materia de promoción de la formalización laboral, inspección del Trabajo y capacitación y difusión laboral; por lo que, al advierte que el*

**Proyecto de Ley bajo comentario no se relaciona con las competencias asignadas a esta Dirección, no corresponde a esta unidad orgánica emitir opinión al respecto.**

(...).” (Énfasis agregado).

- 4.2. La **DPEA de la DGPE**, en el numeral 3.4 del documento de la referencia f), señala lo siguiente:

*“3.4. Con relación a su artículo 6 donde se señala que “Toda persona natural tiene derecho a obtener una autorización municipal de uso de la vía pública para el comercio ambulatorio de manera excepcional y temporal con carácter renovable. La autorización se aprobará mediante Resolución que declara procedente la solicitud y constituye el único documento identificatorio que faculta a la persona natural a ejercer una actividad comercial de bienes y servicios en los espacios públicos debidamente regulados. Esta autorización le otorga el derecho a ser parte del proceso de formalización establecido por la presente Ley”. Al respecto, se considera que dicho artículo al no hacer referencia solo a las personas que actualmente vienen ejerciendo el comercio ambulatorio, sino que al aperturarlo a **toda persona natural** se estaría incentivando el aumento del comercio ambulatorio, más aún si no se consideran requisitos para ello; lo cual es contraproducente, debido a que según la OIT<sup>1</sup> en regiones donde las micro y pequeñas empresas (MYPE), el trabajo por cuenta propia y el trabajo doméstico generan aproximadamente el 80% del empleo, se generan brechas de productividad que repercute en mayor desigualdad en el mercado de trabajo y en malas condiciones laborales. En este sentido, esta Dirección considera que el aumento del comercio ambulatorio podría significar el aumento de empleos no productivo - empleo que no cubre necesidades básicas del trabajador con lo cual estaría contraviniendo lo señalado en el segundo párrafo del artículo 23 de la constitución política del Perú (El estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas del empleo productivo...).*

*3.5. Por otro lado, si bien el proyecto de ley conceptualmente señala que la formalización es el “proceso que emprenden el comerciante ambulante y la autoridad local que conducen al primero **a formalizarse dentro de un establecimiento comercial ...**” el artículo 8 circunscribe que dicho proceso de formalización se hará a través de la inclusión de los comerciantes ambulantes en los procesos de elaboración de proyectos de construcción de mercados barriales”. Al respecto, en la exposición de motivos no se sustenta mediante evidencia cuantos mercados barriales se necesitan en el Perú y si estos pueden absorber al total de trabajadores ambulantes que hay en el país. Consideramos que debería ser una prioridad el tema de la formalización de los negocios de autoempleo y dejar en claro hasta que nivel deben ser considerados para estas normas.*

3.6. Finalmente, se alcanzan los siguientes comentarios respecto a:

- a) Artículo 2 se desarrollan las definiciones que serán aplicables al proyecto de ley, sin embargo, se evidencia que algunos conceptos deben ser revisados debido a:
- Existe conceptos que se estarían duplicando. Ejemplo: Conceptos 5 y 13.
  - Existen conceptos que se nombran de forma diferente, pero hacen alusión a lo mismo. Ejemplo: en el concepto 6. Espacio público se señala que en dicho espacio “se ha definido zonas reguladas y **zonas rígidas o prohibidas** para el desarrollo del comercio ambulatorio...”, y en el numeral 19 se conceptualiza **las zonas de riesgo prohibidas**, señalando que son áreas del espacio público que ... no se autoriza el desarrollo del comercio ambulatorio”.
  - El concepto 11 menciona un “programa de formalización”, el cual no es parte de la propuesta normativa.
  - El concepto 16 menciona “la presente ordenanza”, sin embargo, no queda claro si se refiere a la presente propuesta de ley o a alguna ordenanza municipal que se ha querido citar.
  - Existen términos que se utilizan en el proyecto de ley que deberían incorporarse en el artículo 2 lo cual permitiría una adecuada implementación de la propuesta normativa. Ejemplo: comerciante ambulatorio regulado, comerciante ambulatorio no regulado.
- b) En la primera parte del artículo 6 se señala que la autorización municipal se brinda para el uso de la vía pública (es decir, para el uso de las pistas, veredas y similares según la definición dada en el artículo 2) debiendo ser en las zonas reguladas del espacio público a fin de que guarde coherencia con lo señalado en la última parte del párrafo, así como con las definiciones planteadas en el artículo 2.
- c) El numeral 7 del artículo 2 señala que la formalización implica también el registro ante la SUNAT, lo cual guarda relación con el artículo 14 que señala “El comerciante ambulante estará obligado a registrarse como contribuyente ante la SUNAT”; sin embargo, en el artículo 9. se señala que la formalización no es obligatoria lo cual resulta contradictorio.”

### Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

- 4.3. El artículo 5 de la LOF del MTPE establece la competencia exclusiva y excluyente del MTPE en materia sociolaboral, derechos fundamentales en el ámbito laboral, seguridad y salud en el trabajo, difusión de normatividad, información laboral e información del mercado de trabajo, relaciones de trabajo, seguridad social, inspección del trabajo, promoción del empleo, intermediación laboral, formación



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”

profesional y capacitación para el trabajo, normalización y certificación de competencias laborales, autoempleo, reconversión laboral y migración laboral.

- 4.4. Considerando el marco legal referido, la OGAJ opina que el Proyecto de Ley N° 116/2021-CR, no regula ninguna materia de competencia del MTPE, por lo que no corresponde emitir opinión al respecto.

## V. CONCLUSIÓN

Luego del análisis efectuado, esta Oficina General considera que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo **no es competente** para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 116/2021-CR, Ley para la formalización del trabajador ambulante.

Sin perjuicio de ello, en el numeral 4.2 del presente informe, se traslada la opinión técnica de la Dirección de Promoción del Empleo y Autoempleo de la Dirección General de Promoción del Empleo, para las consideraciones del caso.

## VI. RECOMENDACIÓN

Se recomienda remitir el presente informe y sus antecedentes a la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para que, por su intermedio, se remita a 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.

Es todo cuanto informo a usted para los fines que considere pertinentes.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:  
PAUL FERNANDEZ Diana  
Carolina FAU 20131023414 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 29/10/2021 20:44:57-0500

Documento firmado digitalmente  
**Diana Carolina Paul Fernández**  
Abogada  
Oficina General de Asesoría Jurídica

Página 6 de 7



BICENTENARIO  
PERÚ 2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de 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://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext>” e ingresando la siguiente clave: 8T1XHXH



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”

Lima, 29 de octubre de 2021

Visto el informe, y con la conformidad de la funcionaria que suscribe, remítase el presente informe y sus antecedentes a la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Atentamente,



Firmado digitalmente por :  
RAMOS YAÑEZ Ysabel Angeles FAU  
20131023414 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 29/10/2021 20:53:06-0500

Documento firmado digitalmente.

**YSABEL ANGELES RAMOS YAÑEZ**  
**Jefa de la Oficina General de Asesoría Jurídica**  
**MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO**

YARY/dcpf  
H.R. E- 082532-2021

Página 7 de 7



Esta es una copia autentica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de 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://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext>” e ingresando la siguiente clave: 8T1XHXH



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia

"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

Lima, 16 de Septiembre del 2021

OFICIO MULTIPLE N° D000964-2021-PCM-SC



Firmado digitalmente por GARCIA DIAZ Cecilia Del Pilar FAU 2016899926 hard Secretaria De Coordinación Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 16.09.2021 19:29:19 -05:00

Señores

DESTINATARIO MULTIPLE SEGÚN LISTADO ANEXO N° 01

Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley Nro. 0116/2021-CR  
Referencia : a) Oficio N° 048-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR  
b) Memorando N° D01027-2021-PCM-OGAJ

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia a), a través del cual la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicita opinión sobre el Proyecto de Ley Nro. 0116/2021-CR Ley para la Formalización del Trabajador Ambulante.

Al respecto, de acuerdo al documento de la referencia b), debido a la materia regulada por el Proyecto de Ley Nro. 0116/2021-CR, corresponde a vuestro sector emitir opinión en el marco de sus competencias.

En relación al párrafo anterior, se solicita que, emitida la opinión sectorial, esta sea remitida directamente 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.**

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**CECILIA DEL PILAR GARCIA DIAZ**  
SECRETARIA DE COORDINACIÓN  
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

CPGD/hjll



BICENTENARIO  
PERÚ 2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de 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: Url: <https://sgdc Ciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica> Clave: JZNXKFM



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia

*"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"*

**ANEXO N° 01**  
**DESTINATARIOS DEL OFICIO MULTIPLE**

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN  
Jr. Camaná N°616,LIMA-LIMA-SAN ISIDRO

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
Jr. Junin,LIMA-LIMA-LIMA

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO  
AV. SALAVERRY 801,LIMA-LIMA-JESUS MARIA

MINISTERIO DE VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO  
...,LIMA-LIMA-LIMA

MINISTERIO DE SALUD  
AV salaverry 801, Jesus Maria,LIMA-LIMA-JESUS MARIA

MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO Y RIEGO  
AV. LA UNIVERSIDAD N° 200 LA MOLINA,LIMA-LIMA-LA MOLINA

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS  
Scipión Llona 350, Miraflores ,LIMA-LIMA-MIRAFLORES

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSION SOCIAL  
Av. Paseo de la Republica N°3101,LIMA-LIMA-SAN ISIDRO

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES  
LIMA,LIMA-LIMA-LIMA



BICENTENARIO  
PERÚ 2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de 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:  
Url: <https://sgdc Ciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica> Clave: JZNXKFM



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría  
Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

Lima, 15 de Septiembre del 2021

**MEMORANDO N° D001027-2021-PCM-OGAJ**



Para : **CECILIA DEL PILAR GARCIA DIAZ**  
SECRETARIA DE COORDINACIÓN  
SECRETARÍA DE COORDINACIÓN

De : **RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO**  
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Solicita trasladar Solicitud de Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 0116/2021-CR "Ley para la Formalización del Trabajador Ambulante"

Referencia : OFICIO N° 048-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR (08SET2021)

Fecha Elaboración: Lima, 15 de setiembre de 2021

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al Oficio de la referencia, a través del cual la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 0116/2021-CR, "Ley para la Formalización del Trabajador Ambulante".

Al respecto, el referido Proyecto de Ley contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de la Producción, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; por lo que se solicita se trasladen a dichos Ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que las opiniones que se emitan sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.

Asimismo, solicitamos nos remita copia del Oficio Múltiple con el que se traslada el pedido de opinión a los referidos Ministerios, a fin de continuar con el trámite respectivo.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO**  
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

RGS/kmc



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.*



Proyecto de Ley N° \_\_\_\_\_



Proyecto de Ley N° 116/2021-CR

Congresista Isabel Cortez Aguirre

No. 116/2021-CR del Proyecto de Ley de Independencia

## LEY PARA LA FORMALIZACIÓN DEL TRABAJADOR AMBULANTE

Los congresistas de la República firmantes, a iniciativa de la congresista Isabel Cortez Aguirre, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución Política y conforme lo establece el literal d) del numeral 2.2 del inciso 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

### I. FORMULA LEGAL

#### CAPITULO I OBJETIVOS Y DEFINICIONES

##### Artículo 1.- Objeto de la Ley.

La presente Ley tiene por objetivo 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 2.- Definiciones

**1. Autorización municipal temporal para el desarrollo de la actividad comercial en el espacio público.** - Consiste en la Resolución precedente suscrita y emitida por la autoridad municipal competente otorgada al comerciante ambulante regulado que permite el uso temporal y excepcional de los espacios públicos para desarrollar una actividad comercial.

**2. Comercio ambulatorio.** - Es aquella actividad económica, que se desarrolla en las áreas públicas reguladas, siendo desarrollada por comerciantes ambulantes, los cuales tienen un capital que no excede a 2 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) anuales y carece de vínculo laboral con sus proveedores.

**3. Comerciante ambulante inscrito.** - Persona Natural que se encuentra inscrita en el Padrón Municipal con Registro vigente. Esta condición le permitirá tramitar la renovación de la Autorización Municipal Temporal para el desarrollo de la actividad comercial en un espacio público, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ordenanza.

**4. Comerciante ambulante no inscrito.** - Persona Natural que no se encuentra registrado en el padrón municipal, desarrollando la actividad comercial de forma itinerante, generalmente caminando por los espacios públicos que cuenta con un módulo, pero no se encuentra autorizado.

**5. Comerciante ambulante 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.

**6. Espacio público.** - Superficie de uso público conformado por vías públicas y zonas de recreación pública (parques, plazas, plazuelas), destinadas a la circulación, recreación, donde se ha definido zonas reguladas y zonas rígidas o prohibidas para el desarrollo del comercio ambulatorio temporal debidamente autorizado.



**7. Formalización.** - Proceso que emprenden el comerciante ambulante y la autoridad local que conducen al primero a formalizarse dentro de un establecimiento comercial u otras actividades de desarrollo económico alternativos. Implica también el registro ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria — SUNAT.

**8. Giro.** - Actividad económica determinada de bienes y/o servicios.

**9. Módulo.** - Mobiliario desmontable y/o movable destinado exclusivamente para desarrollar la actividad comercial de bienes y/o servicios en el espacio público debidamente autorizado.

**10. Padrón Municipal.** - Es el Registro que contiene la relación de comerciantes ambulantes en todas sus formas, reconocidos como tal por la autoridad municipal competente, así como su identificación, la ubicación y giros temporales entre otros, que la autoridad municipal estime por conveniente a efectos de llevar un mejor control.

**11. Programa de Ordenamiento.** - Es aquel programa municipal que integrarán comerciantes que no se encuentren inmersos en un programa de formalización.

**12. Registro del comerciante ambulante.** - Es el proceso mediante el cual el comerciante ambulante gestiona su inscripción ante la entidad municipal. La inscripción no puede verse condicionada bajo premisas de índole discriminatoria; garantizando un proceso respetuoso y garante de sus derechos a la libertad de trabajo, dignidad e integridad personal.

Para el caso de la presente Ley, es la Gerencia de Desarrollo Social de las municipalidades, o la que haga sus veces, la que desarrolla esta actividad.

**13. Titular.** - Es aquella persona natural, denominada comerciante ambulante, a quien se le otorga la autorización municipal temporal para el desarrollo de la actividad comercial en el espacio público.

**14. Ubicación.** - Es el espacio físico, en el cual temporalmente la Municipalidad, permite el comercio ambulatorio debidamente autorizado.

**15. Vía pública.** - Espacio de propiedad pública, dominio y uso público, destinada para el tránsito vehicular y peatonal que incluye pistas, veredas y similares.

**16. Zonas reguladas.** - Área del espacio público donde se autoriza desarrollar el comercio ambulatorio, conforme con los términos de la presente Ordenanza y sujeto a los parámetros de seguridad, accesibilidad, espacio físico, libre de circulación peatonal y vehicular.

**19. Las zonas de riesgo prohibidas.** - Áreas del espacio Público, que, por razones de ubicarse un monumento histórico, seguridad, o de acuerdo a lo dispuesto en normas complementarias, no se autoriza el desarrollo del comercio ambulatorio.

## CAPÍTULO II COMPETENCIAS

### Artículo 3.- Competencia de las municipalidades

1. Reglamentar el desarrollo de la actividad comercial en el espacio público dentro del marco establecido por la Ley Orgánica de Municipalidades Ley N.º 27972.
2. Establecer las ordenanzas municipales para la autorización de uso de vía pública municipal temporal, ordenamiento del comercio, giros autorizados, evaluación de los expedientes de autorización y revocatorias respectivas.
3. Establecer los procesos de empadronamiento para las autorizaciones temporales y en perspectiva de formalización.
4. Determinar Técnicamente los espacios públicos permitidos para el comercio ambulatorio pudiendo modificar y/o reorganizar el comercio ambulatorio, realizando cambios de ubicación, horario, giro y otras, por razones de ornato, control urbano, salud, seguridad, obras de origen municipal, queja vecinal, y normas que así lo dispongan.



5. Promover e impulsar labores de promoción y formalización del comercio ambulante a través de programas de capacitaciones.
6. Establecer dentro del esquema de desarrollo urbano, los procedimientos para la habilitación de espacios para la construcción de mercados barriales y, transferir estos estudios al Gobierno Regional para la elaboración de los perfiles y expedientes técnicos.
7. Construir el mapa socioeconómico y el padrón municipal de ambulantes regulados y no regulados de su distrito y transferirlo de manera oficial a su Gobierno Regional.

#### **Artículo 4.- Competencia de los gobiernos regionales**

1. Incluir en el Plan Regional de Desarrollo Concertado, los proyectos de construcción de "Mercados Barriales en su Región". Esta inclusión se hará una vez que los municipios distritales y provinciales hayan establecido la demanda potencial de módulos para su espacio distrital.
2. Establecer los presupuestos necesarios para la construcción de los mercados barriales.

#### **Artículo 5.- Competencia del ministerio de producción**

1. Coordinar y brindar asesoría técnica y legal a los gobiernos locales y provinciales sobre procesos de formalización de comerciantes.
2. Establecer disposiciones y lineamientos generales para la regulación del comercio ambulante a nivel nacional.
3. Establecer el marco presupuestal destinado a la construcción de mercados barriales en el ámbito nacional.

### **DE LOS DERECHOS DE LOS COMERCIANTES AMBULANTES**

#### **Artículo 6 Autorización. -**

Toda persona natural tiene derecho a obtener una Autorización Municipal de uso de la vía pública para el Comercio Ambulante de manera excepcional y temporal con carácter renovable. La autorización se aprobará mediante Resolución que declara procedente la solicitud y constituye el único documento identificador que faculta a la persona natural a ejercer una actividad comercial de bienes o servicios en los espacios públicos debidamente regulados. Esta autorización le otorga el derecho a ser parte del proceso de formalización establecido por la presente Ley.

#### **Artículo 7 Empadronamiento.**

La municipalidad distrital, a través de su gerencia de desarrollo económico, inicia el proceso de empadronamiento de cualquier persona natural que desee realizar comercio ambulante. El empadronamiento contiene características sobre la identificación del comerciante ambulante, giro del comercio y ubicación en la que se localiza el comerciante.

Si la municipalidad distrital puede, si así lo considera, delegar a la municipalidad provincial los procesos de empadronamiento a los que refiere el párrafo anterior.

#### **Artículo 8 Formalización**

El proceso de formalización se hará a través de la inclusión de los comerciantes ambulantes en los procesos de elaboración de proyectos de construcción de mercados barriales, proyectos que pueden ser ejecutados por los municipios distritales, provinciales o gobiernos regionales.



#### **Artículo 9. Asignación de módulo**

A cada comerciante ambulante le será, en la medida de la construcción de los mercados barriales, asignado un módulo de venta a título de alquiler equivalente al monto que pagaba por su ubicación en la vía pública durante dos años. El resto del costo del alquiler será subvencionado por el proyecto.

Al cabo de dos años, el comerciante ambulante tendrá la posibilidad de establecer en un marco de negociación con el administrador del mercado barrial el costo del alquiler de mercado.

#### **Artículo 9 Oposición a la formalización**

La formalización no es obligatoria. En ese sentido, las personas naturales pueden optar por una autorización temporal que no será mayor a un año. Al término del año, se puede solicitar la renovación.

### **DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS COMERCIANTES AMBULANTES**

#### **Artículo 10 Cumplimiento de ordenanzas.**

El comerciante ambulante tiene la responsabilidad de cumplir con todas las disposiciones que conllevan la venta ambulante establecidos por la municipalidad distrital donde se inscribe su negocio.

#### **Artículo 11 No Transferibilidad**

El módulo y el proceso de formalización son intransferibles, la persona natural no puede vender, cambiar o heredar el espacio que le fue asignado ni su proceso de formalización.

#### **Artículo 12. Continuidad en la oferta**

El comerciante ambulante se compromete a establecerse de manera continua y permanente en el módulo que se le haya otorgado producto del proceso de formalización en el mercado barrial establecido.

#### **Artículo 13 Doble establecimiento**

El Comerciante ambulante tendrá asignado un módulo de venta de sus productos lo que implica que le estará prohibido la venta ambulante en cualquier otro distrito a nivel nacional.

#### **Artículo 14 Tributación**

El Comerciante ambulante estará obligado a registrarse como contribuyente ante la SUNAT.



**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**PRIMERA. Modificatoria.**

Modifíquese el artículo 48 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades que quedará redactada de la siguiente manera:

**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 (INDECOPI) 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.**

Modifíquese el artículo 83 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades con el siguiente texto:

**ARTÍCULO 83.- ABASTECIMIENTO Y COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS 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 jurídico que los ampara**

**SEGUNDA. Reglamentación**

El Poder Legislativo reglamentará la presente Ley en el término de treinta (30) días útiles a partir de la vigencia de la presente Ley.

ROBERTO SÁNCHEZ P.

Ruth Legido  
Vicepresidenta T. Juntos por el Perú

Lima agosto de 2021

**ISABEL CORTEZ AGUIRRE**  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. ANTECEDENTES

Durante esta pandemia los peruanos hemos sido testigos o hemos vivido en carne propia las consecuencias de la informalidad. Y paradójicamente esa informalidad también nos ha ayudado a muchas familias a poder hacer frente a las vicisitudes económicas a las que nos ha expuesto las largas cuarentenas que seguimos realizando en todo el país.

Por ello es necesario desarrollar nuestro ordenamiento jurídico para no luchar, sino iniciar un proceso de formalización que tome en cuenta sobre todo a todos aquellos peruanos que han tenido que optar por ella para poder llevar un poco de comida a sus casas.

Es importante remarcar que este desarrollo de normas es amplio y complejo, y la presente propuesta normativa no pretende solucionar todos los problemas que implican la informalidad en el Perú.

Sin embargo, existe la necesidad de incidir en algunos sectores de la informalidad para poder proponer soluciones claras y basadas en hechos, por ello, este proyecto de Ley hace incidencia en los procesos de formalización de los comerciantes ambulantes que son una parte de todo el complejo mundo de la informalidad.

La presente propuesta también se inspira, entre otras fuentes, de la ORDENANZA N.º 000370-2017-MDI "Ordenanza que regula el comercio ambulatorio en los espacios públicos autorizados en el distrito Independencia, publicado en el diario oficial El Peruano el 19 de diciembre del 2017. Toma en cuenta también algunos elementos desarrollados por los proyectos de Ley N.º 6194 y 6772 propuestos al Congreso de la República en el periodo parlamentario pasado.

#### 1.1. LA INFORMALIDAD EN EL PERU

Conforme a lo señalado en el Informe Especial N.º 002-2020 emitido por la DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2020), "la informalidad es un fenómeno característico de la economía latinoamericana y en particular, de la peruana. Saldarríaga la define como "el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera del marco legal de la actividad económica".

El estudio «Economía informal en el Perú: Avances y perspectivas» elaborado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) demuestra que a pesar de mantener un crecimiento económico de 6% anual, el Perú se posiciona como uno de los cinco países con mayor informalidad laboral en la región. Asimismo, por categoría ocupacional, el 89,3% de trabajadores informales son independientes mientras el 21,6% labora de manera informal en el sector público.

según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de 2014 realizada por el INEI, reportada por el Diario El Comercio indicó que "solo en Lima Metropolitana se concentran unos 300 mil comerciantes, de los cuales más del 70% son mujeres. Estas cifras muestran que las mujeres son las que más se dedican a este oficio (74,7%). Aproximadamente, tres de cuatro ambulantes son mujeres. En cambio, solo un 25,3% de hombres son comerciantes. Asimismo, esta actividad que supone un cansancio físico



considerable, se desarrolla más en las personas de entre 25 y 44 años (50%) y un 29% en comerciantes de 45 a 64 años. De los adultos mayores -de 65 años a más- solo se dedican un 7%, pero los vendedores ambulantes más jóvenes, chicos entre 14 y 24 años, un 13%. Estas actividades suelen ser realizadas por personas con poco acceso a la educación y un gran nivel de pobreza, pero más de la mitad de ambulantes (57%) cuentan con secundaria finalizada, seguidos por un 22% con solo primaria. Solo el 7% tiene instrucción universitaria"

Estas cifras demuestran la importante presencia de grupos de especial protección en la población dedicada al comercio ambulante que exigen del Estado medidas positivas y especiales.

La persistencia de éste es incesante y ello demuestra que no es una característica de excepción sino sistémica al actual modelo económico nacional, desarrollándose en gruesos sectores poblacionales constituyendo una economía integral y paralela en competencia con la economía "formal". Muchas veces es una economía que crea una cadena entre el fabricante informal, el intermediario informal y el vendedor minorista informal, el último de los cuales es el eslabón más visible para la sociedad.

En términos macro-económicos, el comercio ambulante es, por lo tanto, una actividad económica importante que trasciende a la importancia individual que de por sí también es importante en virtud de los derechos humanos individuales que al Estado importa garantizar. Para los sectores populares, dicho comercio incide de forma importante en su economía y goce de derechos sociales al dinamizar la distribución y comercialización de la producción de bienes y servicios de dichos sectores poblacionales, e incluso se constituye en fuente abastecedora de grandes centros comerciales.

Por todo esto, es necesario ir más allá de las causas de la informalidad y proponer una Ley que pueda establecer normas y criterios administrativos, técnicos y legales que contemplen el control de la venta ambulante y el procedimiento de formalización municipal de la actividad comercial ambulante de bienes y/o servicios en espacios públicos.

## **2. BASE LEGAL**

- Constitución Política del Perú.
- Ley 26842 Ley General de Salud.
- Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley 10674 Que establece la protección y asistencia del Estado en favor de los expendedores callejeros de diarios, revistas y billetes de lotería.
- DECRETO SUPREMO 005-91-TR que reconoce al trabajador ambulante la calidad jurídica de trabajador autónomo ambulante.
- Ley 27475, que regula la actividad del lustrabotas, modificado por la Ley 27597.
- Ley 30198, que reconoce la preparación y expendio o venta de bebidas elaboradas con plantas medicinales en la vía pública, como microempresas generadoras de autoempleo productivo (Ley del Emolientero).
- Ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General y su Modificatoria.

## **3. ELEMENTOS EN LOS QUE INCIDE EL PRESENTE PROYECTO DE LEY**



- 3.1. Plan masivo de empadronamiento para conocer cuántos comerciantes ambulantes hay en el País.
- 3.2. Estrategia que permite conocer los giros que son más concurridos en el mercado para orientar la construcción de espacios donde se puedan ofertar estos productos.
- 3.3. Reducir la aglomeración de compradores en espacios llamados "emporios" que concentran productores y vendedores.
- 3.4. Reducir la venta ambulatoria progresivamente y contribuir al ordenamiento de las ciudades.
- 3.5. Impulsar la formalización
- 3.6. Reconocer el trabajo de vendedor ambulante y extraer a la sociedad de la frase condenatoria: "Vendedor ambulante o ladrón".
- 3.7. Incrementar la masa tributaria y mejorar los procesos de fiscalización
- 3.8. Acercar los bienes y servicios a los barrios más alejados reduciendo el costo de transporte.
- 3.9. Reducción de precios de bienes y servicios y adecuación del mercado a las necesidades de las familias de ingresos medios y bajos.

#### **4. SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 48 Y 83 DE LA LEY GENERAL DE MUNICIPALIDADES**

Modificar los artículos 48 y 83 de la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades tiene como objetivo evitar que las autoridades municipales decomisen los bienes de ciudadanos venden distintos bienes en el espacio público. Por ello es imperioso demostrar jurídicamente la inoperatividad de ambos artículos ya que vulneran distintas normas de nuestro ordenamiento jurídico, a señalar algunas:

- a. El artículo 2° inciso 15 de la Constitución Política señala que: *"Toda persona tiene derecho a trabajar libremente, con sujeción a Ley"*.
- b. El artículo 58° de la Constitución que señala que: *"La iniciativa privada es libre, ejerciéndose en una economía social de mercado, debiendo el Estado estimular la creación de riqueza, garantizando la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria"*.
- c. Si a estas precondiciones elementales que resguardan el comercio ambulatorio le agregamos que el Tribunal Constitucional emitió sentencia sobre la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ordenanza Municipal 279/ MDC, mediante la cual se declaran zonas rígidas para el comercio ambulatorio todas las vías públicas del distrito de Carabayllo tratada en el expediente 00024-2013-PI/TC del 19 de julio de 2016, refiriendo lo siguiente: *"17. Al regular el comercio ambulatorio, garantizando que su ejercicio no lesione derechos fundamentales u otros bienes de relevancia constitucional, las municipalidades suprimen el derecho fundamental a la libertad de comercio. 18. De ahí que corresponda descartar que exista una asociación necesaria e ineludible entre el comercio ambulatorio y la ilegalidad. Que la actividad comercial se realice de forma itinerante no quiere decir que se trate, necesariamente, de una actividad contraria al ordenamiento legal o constitucional"*. Concluiremos entonces que no existe sustento legal robusto para quitarle la mercancía a un comerciante ambulante.
- d. Finalmente, el Decreto Supremo N° 005-91-TR atribuye al trabajador ambulante un reconocimiento como *"trabajador autónomo ambulatorio"*, reconociendo con ello que el comercio realizado por dichos trabajadores es una actividad económica legítima y legal.



El decomiso y/o retención de los bienes de los comerciantes ambulantes que permite la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) e implementan las Municipalidades Provinciales y Distritales, transgrede abiertamente los derechos económicos y sociales de la población consagrados en la Constitución

Es decir, 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

### III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa modifica dos artículos de la Ley Orgánica de Municipalidades relativas a las facultades sancionadoras de los Gobiernos Locales de decomisar y retener productos o bienes.

El impacto de la norma se verifica en la siguiente tabla comparativa:

| LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | MODIFICACIÓN PROPUESTA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>ARTÍCULO 48.- DECOMISO Y RETENCIÓN</b></p> <p><i>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 (INDECOPi) u otro vinculado al tema, con la participación del Ministerio Público.</i></p> <p><i>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.</i></p> | <p><b>ARTÍCULO 48.- DECOMISO Y RETENCIÓN</b></p> <p><i>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 (INDECOPi) u otro vinculado al tema, con la participación del Ministerio Público.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><u><i>Los productos que no se encuentran incursos en los párrafos anteriores no podrán ser retenidos ni decomisados por autoridad alguna.</i></u></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>1.1. Regular las normas respecto del acopio, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos y bebidas, en concordancia con las normas nacionales sobre la materia.</p> | <p><b>ARTÍCULO 83.- ABASTECIMIENTO Y COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS Y ABASTOS</b></p> <p><i>Las municipalidades, en materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicios, ejercen las siguientes funciones:</i></p> <p>1. <i>Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:</i></p> <p>1.2. <u><i>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</i></u></p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Como se advierte, este proyecto de ley modifica dos artículos de la LOM a fin de que interactúen de forma sistemática. El artículo 480 de la señalada ley, precisa los alcances y límites de la sanción consistente en el decomiso y la retención en general, por otro lado, el artículo 830 vincula las normas sobre comercio ambulatorio a la cláusula general establecida en el artículo 480 a fin de que la labor interpretativa complementa de forma explícita ambas normas.

#### IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente 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 de la norma.

Tengamos en consideración que los altos niveles de informalidad afectan al Estado Peruano, pues no se perciben los impuestos que su actividad económica genera, y revierte hacia las pequeñas empresas sin posibilidades de financiamiento en el sistema bancario. Lo anterior implica que estas no pueden incorporarse a cadenas productivas de empresas formales.

Por ello, resulta esencial repensar en nuevas medidas y estrategias de control y regulación para fiscalizar de manera óptima a las empresas evasoras de impuestos; sin embargo, ello no es suficiente para combatir la informalidad. Necesitamos también entidades públicas transparentes y previsibles en sus decisiones, que ofrezcan seguridad jurídica en nuestro débil aparato público y, en caso una nueva norma sea introducida, que los parámetros de fondo y forma para su aplicación estén correctamente delimitados.

En tal sentido, la importancia y relevancia de la presente propuesta, a partir de proponer la intervención articulada de las entidades públicas competentes, en búsqueda de reducir los niveles alarmantes de informalidad.



## V. VINCULACIÓN DE LA PROPUESTA CON EL ACUERDO NACIONAL

1. El presente proyecto de ley se vincula con la Décimo Cuarta Política del Estado denominada: **"Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo"** que señala lo siguiente:

Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la **creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo**, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a **mejorar la calidad del empleo**, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos además a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible.

Con este objetivo el Estado: (a) fomentará la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar la investigación, la innovación y el desarrollo científico, tecnológico y productivo, que permita incrementar la inversión pública y privada, el valor agregado de nuestras exportaciones y la empleabilidad de las personas, lo que supone el desarrollo continuo de sus competencias personales, técnicas y profesionales y de las condiciones laborales; (b) **contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo**; (c) garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cauteleen los derechos laborales; (d) **desarrollará políticas nacionales y regionales de programas de promoción de la micro, pequeña y mediana empresa con énfasis en actividades productivas y en servicios sostenibles de acuerdo a sus características y necesidades, que faciliten su acceso a mercados, créditos, servicios de desarrollo empresarial y nuevas tecnologías, y que incrementen la productividad y asegurar que ésta redunde a favor de los trabajadores**; (e) establecerá un régimen laboral transitorio que facilite y amplíe el **acceso a los derechos laborales en las micro empresas**; (f) **apoyará las pequeñas empresas artesanales**, en base a lineamientos de promoción y generación de empleo; (g) promoverá que las empresas inviertan en capacitación laboral y que se coordine programas públicos de capacitación acordes a las economías locales y regionales; (h) garantizará el acceso a información sobre el mercado laboral que permita una mejor toma de decisiones y una orientación más pertinente sobre la oferta educativa; (i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; (j) fomentará que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes; (k) promoverá la utilización de mano de obra local en las inversiones y la creación de plazas especiales de empleo para las personas discapacitadas; (l) garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole; (m) garantizará una retribución adecuada por los bienes y servicios producidos por la población rural en agricultura, artesanía u otras modalidades, (n) erradicará las peores formas de trabajo infantil y, en general, protegerá a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social; (o) promoverá mejores condiciones de trabajo y protegerá adecuadamente los derechos de las trabajadoras del hogar;



(p) fomentará la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo, para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores; y (q) desarrollará indicadores y sistemas de monitoreo que permitan establecer el impacto de las medidas económicas en el empleo.

2. Relación con la **Décimo Octava Política del Estado denominada: "Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica"** que señala lo siguiente:

Nos comprometemos a incrementar la competitividad del país con el objeto de alcanzar un **crecimiento económico sostenido que genere empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía global**. La mejora en la competitividad de todas las formas empresariales, incluyendo la de la pequeña y micro empresa, corresponde a un esfuerzo de toda la sociedad y en particular de los empresarios, los trabajadores y el Estado, para promover el acceso a una educación de calidad, un clima político y jurídico favorable y estable para la inversión privada, así como para la gestión pública y privada. Asimismo, nos comprometemos a promover y lograr la formalización de las actividades y relaciones económicas en todos los niveles.

Con este objetivo el Estado: (a) consolidará una administración eficiente, promotora, transparente, moderna y descentralizada; (b) garantizará un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica; (c) procurará una simplificación administrativa eficaz y continua, y eliminará las barreras de acceso y salida al mercado; (d) proveerá infraestructura adecuada; (e) promoverá una mayor competencia en los mercados de bienes y servicios, financieros y de capitales; (f) propiciará una política tributaria que no grave la inversión, el empleo y las exportaciones; (g) promoverá el valor agregado de bienes y servicios e incrementará las exportaciones, especialmente las no tradicionales; (h) garantizará el acceso a la información económica; (i) fomentará la investigación, creación, adaptación y transferencia tecnológica y científica; (j) facilitará la capacitación de los cuadros gerenciales y de la fuerza laboral; y (k) construirá una cultura de competitividad y de compromiso empresarial con los objetivos nacionales.