



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

"Decenio de la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4933/2022-CR, LEY
DEL COMERCIANTE DE HUEVOS DE GALLINA O DE CODORNIZ EN
LA VÍA PÚBLICA

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES
Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

Periodo Anual de Sesiones 2023 - 2024

Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, el Proyecto de Ley 4933/2022-CR, Ley de comercialización de huevos de gallina o codorniz en vía pública.

El presente dictamen fue aprobado por UNANIMIDAD en la séptima sesión extraordinaria de la Comisión, de fecha 12 de junio de 2024, con 22 votos a favor de los congresistas: CAVERO ALVA, Alejandro; OBANDO MORGAN, Auristela; PALACIOS HUAMÁN, Margot; AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; ARRIOLA TUEROS, José; BELLIDO UGARTE, Guido; CERRÓN ROJAS, Waldemar; CUETO ASERVI, José; DOROTEO CARBAJO, Raúl; GUTIÉRREZ TICONA, Paul; HUAMÁN CORONADO, Raúl; JUÁREZ GALLEGOS, Patricia; JULÓN IRIGOÍN, Elva; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; PAREDES GONZALES, Alex; PARIONA SINCHE, Alfredo; PAZO NUNURA, José; REVILLA VILLANUEVA, César; TAIPE CORONADO, María; YARROW LUMBRERAS, Norma; ZEBALLOS MADARIAGA, Carlos y LIMACHI QUISPE, Nieves como miembro accesitaria en reemplazo del congresista ECHEVERRÍA RODRÍGUEZ, Hamlet.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 4933/2022-CR, Ley de comercialización de huevos de gallina o codorniz cocido y pelado en vía pública, fue presentado por el congresista Wilson Soto Palacios, del grupo parlamentario Acción Popular, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 09 de mayo de 2023, y fue decretado el 10 de mayo de 2023 para estudio y dictamen a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como comisión principal; y a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como comisión secundaria.

El 30 de noviembre de 2023, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera aprobó, por unanimidad, su inhibición de la materia.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4933/2022-CR, LEY
DEL COMERCIANTE DE HUEVOS DE GALLINA O DE CODORNIZ EN
LA VÍA PÚBLICA**

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. Proyectos de Ley sobre la comercialización de huevos de gallina y/o codorniz en la vía pública

Antes de empezar el análisis, es necesario reparar en la existencia de otros proyectos de ley presentados que tuvieran objeto regular la comercialización de huevos de gallina y/o codorniz en la vía pública. Al respecto, la Comisión advierte que no existen iniciativas que tengan un objeto similar al del proyecto.

2.2. Opiniones solicitadas y recibidas

a) Opiniones solicitadas por escrito

Se solicitó opinión a los siguientes especialistas:

Cuadro 1
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Ley 4933/2022-CR

OFICIO	ENTIDAD	NOMBRE	FECHA DE ENVÍO
1241-2023-2024/CDRGLMGE-CR	Ministerio de Economía y Finanzas	Alex Alonso Contreras Miranda	23/05/2023
1242-2023-2024/CDRGLMGE-CR	Seguro Social de Salud - ESSALUD	Aurelio Arturo Orellana Vicuña	23/05/2023

Fuente y elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2023-2024.

b) Opiniones recibidas¹

A la fecha de elaboración del presente dictamen se recibieron las siguientes opiniones:

Cuadro 2
Opiniones recibidas respecto del Proyecto de Ley 4933/2022-CR

OFICIO/ CARTA	ENTIDAD	NOMBRE	FECHA DE RECEPCIÓN
D00061-2024-DM-MINSA-09-01-2024	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Charles Napurí Guzmán	22/08/2023

Fuente y elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2023-2024.

¹ Hasta el día 01 de abril de 2024, a las 12:00 horas. No se recibieron opiniones respecto del Proyecto de Ley 7155/2023-CR.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4933/2022-CR, LEY
DEL COMERCIANTE DE HUEVOS DE GALLINA O DE CODORNIZ EN
LA VÍA PÚBLICA**

- El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante Oficio 2251-2023-MTPE/4, de fecha 22 de agosto de 2023, remitió el Informe 0792-2023-MTPE/4/8, de fecha 09 de agosto de 2023, a través del cual la Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ) manifiesta su opinión respecto del proyecto de ley.

Al respecto, la OGAJ refiere, en primer lugar, al Informe 458-GNAA-GCAJ-ESSALUD-2023, mediante la cual el ESSALUD manifiesta que el Proyecto de Ley no es viable. En segundo lugar, remite al Memorando 0796-2023-MTPE/3, mediante el cual el Despacho Viceministerial de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral refiere a los informes de la Dirección General de Promoción del Empleo (DGPE), la Dirección General del Servicio Nacional del Empleo (DGSNE) y, la Dirección General de Normalización, Formación para el Empleo y Certificación de Competencias Laborales (DGNFECCL), a través de las cuales manifiestan que no son competentes para pronunciarse al respecto.

En tercer lugar, refiere al Memorando 1108-2023-MTPE/2, a través del cual el Despacho Viceministerial de Trabajo del MTPE refiere a los informes de la Dirección Normativa de Trabajo (DNT), la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales y la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo (DGDFSST) manifiestan que no son competentes para pronunciarse al respecto. Además, refiere al informe de la Dirección de Seguridad Social y Migración Laboral (DSSML), a través del cual manifiesta que el proyecto no es viable.

Finalmente, la OGAJ del MTPE concluye, en atención a lo señalado por ESSALUD y la DSSML de la Dirección General de Trabajo, que el proyecto no es viable dado que: (i) el proyecto no consigna de manera clara el problema a resolver ni desarrolla el análisis costo-beneficio; y, (ii) la incorporación de los vendedores de huevos cocidos y pelados de gallina y/o codorniz en el Régimen Contributivo de la Seguridad Social transgrede el principio de solidaridad y pone en riesgo la estabilidad financiera del sistema.

Ahora bien, la Comisión estima imprescindible evaluar las opiniones remitidas a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera sobre el mismo asunto. Tal es el caso de la opinión remitida por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia del Consejo de Ministros.

- Así, el Ministerio de Economía y Finanzas, a través el Oficio 1462-2023-EF/10.01, de fecha 17 de julio de 2023, remitió el Informe 0833-2023-EF/42.02, de fecha 14 de julio de 2024, mediante el cual manifiesta que la incorporación al sistema público o privado de pensiones ya se encuentra regulado por la normativa vigente sobre la afiliación a un sistema previsional, según lo señalado por la Dirección General de

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4933/2022-CR, LEY
DEL COMERCIANTE DE HUEVOS DE GALLINA O DE CODORNIZ EN
LA VÍA PÚBLICA**

Mercados Financieros y Previsional Privado. El Ministerio de Economía y Finanzas, por otra parte, estima que no resulta competente para emitir opinión sobre las disposiciones del proyecto.

- Así, la Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ) de la Secretaría General de Presidencia del Consejo de Ministros, a través el Oficio D002380-2023-PCM-SG, de fecha 15 de agosto de 2023, remitió el Informe D001140-2023-PCM-OGAJ, de fecha 09 de agosto de 2023, mediante la cual estima que el proyecto no es viable.

2.2. Opiniones ciudadanas

A la fecha de elaboración del presente dictamen no se recibió ninguna opinión ciudadana.²

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 4933/2022-CR propone establecer derechos, obligaciones, requisitos y condiciones para la comercialización de los huevos de gallina o codorniz, cocido y pelado, en la vía pública, así como declarar al segundo viernes del mes de octubre como el día de los comercializadores.

Así, el artículo 3 propone que los vendedores de huevos de gallina o codorniz, cocido y pelado, en la vía pública, deban contar con una licencia por parte de la municipalidad distrital. Para ello, el artículo 4 propone que, para ello, el vendedor sea mayor de edad y haya sido capacitado en la manipulación de alimentos que expendan, así como en las condiciones de salubridad de los bienes que utiliza para realizar su actividad.

En esa línea, el artículo 5 propone que los vendedores deban contar: (i) ser mayor de edad; (ii) cuente con certificados médicos expedidos por un establecimiento de salud del Estado, que acredite su buena salud física y mental; (iii) sea propietario de los bienes utilizados para el expendio de huevos de gallina o codorniz cocido; (iv) contar con la acreditación de la capacitación en materia de manipulación de alimentos y condiciones de salubridad de sus bienes; y, (v) contar con la licencia respectiva emitida por la municipalidad distrital donde se expendirá huevos de gallina o codorniz, cocido y pelado.

En correlato, el artículo 6 propone un cúmulo de obligaciones para los vendedores, dentro de las cuales resalta la obligación de vender los huevos de gallina o codorniz en condiciones óptimas personales y de limpieza; así como realizar su actividad únicamente en los espacios que la municipalidad les asigne, el cual deben mantener

² Hasta el día 07 de mayo de 2024, a las 12:00 horas.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4933/2022-CR, LEY
DEL COMERCIANTE DE HUEVOS DE GALLINA O DE CODORNIZ EN
LA VÍA PÚBLICA**

en condiciones de salubridad, desechando los residuos en el lugar y forma que indique la municipalidad.

El artículo 7 propone, por otro lado, que los vendedores puedan incorporarse facultativamente como beneficiarios de ESSALUD, así como al Sistema Nacional de Pensiones o al Sistema Privado de Pensiones.

El artículo 9, además, establece que las municipalidades distritales sean responsables de llevar un registro único de personas autorizadas para la venta de huevos de gallina o codorniz, cocido y pelado. Para esto, el registro debe contar con (i) el nombre y apellidos del vendedor; (ii) el bien mueble autorizado para la comercialización, previa evaluación técnica; (iii) el lugar específico asignado para cada comercializador; (iv) otros que crea conveniente la municipalidad.

IV. MARCO JURÍDICO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 30198, Ley que reconoce la preparación y expendio o venta de bebidas elaboradas con plantas medicinales en la vía pública, como microempresas generadoras de autoempleo productivo.
- Ley 10674, Ley que establece la protección y asistencia del Estado en favor de los expendedores callejeros de diarios, revistas y billetes de lotería.
- Ley 27475, Ley que regula la actividad del lustrabotas.
- Ordenanza Municipal 1787-MML, Ordenanza que regula el comercio ambulatorio en los espacios públicos en Lima Metropolitana.
- Ordenanza Municipal 325-MLV, Ordenanza que regula el comercio ambulatorio en los espacios públicos regulados del distrito de La Victoria y promueve su formalización.
- Ordenanza Municipal 2199-MML, Ordenanza que regula el expendio de emoliente y bebidas tradicionales en los espacios públicos del Cercado de Lima.
- Ordenanza 703-2023-MDJM, Ordenanza que regula el desarrollo de la actividad comercial en los espacios públicos del distrito de Jesús María.

**V. REVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD
ESTABLECIDOS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 75 y en lo pertinente del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, en lo que respecta a la formalidad de la exigencia del cumplimiento de requisitos para la presentación de propuestas legislativas, se puede apreciar que el Proyecto de Ley 4933/2022-CR reseña una

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4933/2022-CR, LEY
DEL COMERCIANTE DE HUEVOS DE GALLINA O DE CODORNIZ EN
LA VÍA PÚBLICA**

exposición de motivos que describe el problema público que busca resolver, y señala sus objetivos. Igualmente cuenta con un acápite relativo al efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, otro donde se describe el análisis costo-beneficio correspondiente, siendo concordante con el Acuerdo Nacional, y a la Agenda Legislativa según la Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, con las firmas correspondientes tanto del portavoz como de otros miembros del grupo parlamentario Acción Popular.

VI. ANÁLISIS TÉCNICO

A. Identificación del Problema

La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley materia de dictamen centra su atención en el alto número de emprendedores dedicados a la venta de huevos de gallina o codorniz, cocidos y pelados, en la vía pública, en pequeñas unidades acondicionadas para su preparación y transporte. Así, el Proyecto de Ley reconoce su relevancia en tanto suponen un medio de ingresos para el sustento de múltiples familias.

En esa línea, la Exposición de Motivos resalta el impacto de la actividad en la generación de trabajo en el marco de cadena de valor del rubro: crianza, transporte, alimentación y venta. Como tal, incide en la economía nacional.

Tras describir las propiedades nutricionales de los huevos de codorniz y de gallina, así como su importancia en la base de una dieta saludable de los ciudadanos, la Exposición de Motivos manifiesta también su preocupación por la desocupación de la vía pública, por parte de las autoridades municipales, de los comerciantes que se dedican a dicha actividad. Por tanto, propone que esta sea regulada, a efectos de revestirla de legalidad, beneficiando a las personas de escasos recursos.

Además, propone, a efectos de proteger a la población dedicada a la actividad, y materializar su derecho fundamental a la salud y a la jubilación de vejez, que puedan afiliarse tanto al Seguro Social de Salud - ESSALUD, como al sistema previsional público o privado. Finalmente, propone la creación de un registro de vendedores, a efectos de dotar de información a las autoridades sobre cuántas personas se dedican a la actividad, facultándoles también a emprender labores de control adecuadas.

Con base en lo anterior, la Comisión observa que el problema público identificado radica en la falta de reconocimiento legal de la actividad, lo cual genera, a su vez, una situación de desprotección de los comerciantes de huevos de gallinas o de codorniz ante las autoridades municipales.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4933/2022-CR, LEY
DEL COMERCIANTE DE HUEVOS DE GALLINA O DE CODORNIZ EN
LA VÍA PÚBLICA**

En ese sentido, el presente dictamen abordará, en primer lugar, las competencias de las municipalidades para regular la comercialización en la vía pública. En segundo lugar, se analizará la regulación aplicable para regímenes similares. Finalmente, se analizará el proyecto de ley materia de dictamen, comprendiendo tanto la idoneidad de la propuesta contenida en este como aquellas otras que surjan de su estudio por parte de la Comisión.

El dictamen concluirá con una propuesta de texto sustitutorio que satisfaga y responda a los problemas públicos detectados en la presente sección.

B. Sobre la competencia de las municipalidades para regular el comercio ambulatorio

Sobre el particular, la Comisión observa que el artículo 83 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, regula las competencias de los gobiernos locales con respecto al comercio ambulatorio, en función a si se trata de municipalidades provinciales o distritales.

Respecto de las primeras, el subnumeral 1.2 del numeral 1 de dicho artículo dispone que estas son competentes, de manera exclusiva, para establecer normas respecto de esta materia. Las segundas, por su parte, son competentes de manera exclusiva para regular y controlar la actividad, en línea con lo establecido por la municipalidad provincial.

En otras palabras, la regulación del comercio ambulatorio es, a la fecha, exclusivamente, provincial, y es desarrollada distritalmente, debiendo estar alineadas.

Con base en lo anterior es que se promulga la Ordenanza Municipal 1787-MML, que busca establecer normas y criterios administrativos, técnicos y legales que regulen el procedimiento para la obtención de la autorización municipal temporal para el desarrollo de la actividad comercial ambulatoria de bienes y/o servicios en espacios públicos autorizados de la provincia de Lima.

En particular, esta desarrolla un primer concepto de comercio ambulatorio, refiriéndose, en el numeral 4.9 del artículo 4, que esta es una *"actividad económica temporal, 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 carecen de vínculo laboral con su proveedores, además de ser única fuente de ingreso"*.

De lo anterior, se desprende que la regulación provincial determina lo siguiente: (i) que el comercio ambulatorio tiene naturaleza temporal; (ii) que se realiza en áreas públicas

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4933/2022-CR, LEY
DEL COMERCIANTE DE HUEVOS DE GALLINA O DE CODORNIZ EN
LA VÍA PÚBLICA

reguladas; (iii) que es realizada por comerciantes ambulantes, con un capital menor a 2 UIT anuales; (iv) que estos no cuentan con vínculo laboral con sus proveedores; y, (v) que supone la única fuente de ingreso de quien realiza la actividad.

Sin perjuicio de lo anterior, la Ordenanza referida contiene, además, tres definiciones que resultan interesantes para efectos del presente análisis. Por una parte, el numeral 4.10 del mismo artículo refiere a los "*comerciantes ambulantes regulados*", siendo aquellos inscritos en el Padrón Municipal con registro vigente. Por otra, el numeral 4.12 refiere a los "*comerciantes ambulantes autorizados*", como aquellos comerciantes ambulantes que, además de encontrarse inscritos en el Padrón Municipal, cuentan con la autorización municipal correspondiente. Al respecto, dicho numeral dispone que la actividad debe ser realizada de manera *individual, directa, excepcional y temporal* en una ubicación determinada y regulada del espacio público. Finalmente, el numeral 4.13 refiere a los "*comerciantes ambulantes no regulados*", en alusión directa a aquellos que no se encuentran registrados ni cuentan con la autorización correspondiente.

Como se desprende de lo anterior, el comercio ambulatorio supone una actividad económica de naturaleza temporal, desarrollada en áreas públicas reguladas por agentes con un capital menor a 2 Unidades Impositivas Tributarias anuales, carentes de vínculo laboral con sus proveedores. Las municipalidades provinciales, como se repasó anteriormente, tienen la competencia legal para poder establecer las normas y lineamientos regulatorios pertinentes, a efectos de regular la actividad en sus respectivas jurisdicciones; las municipalidades distritales, en consecuencia, deben alinear sus respectivas normativas a lo dispuesto por las municipalidades provinciales.

Ahora bien, los comerciantes ambulantes adquieren la condición de "*regulados*" cuando se hallan inscritos en el Padrón Municipal respectivo, lo cual los habilita a tramitar la autorización correspondiente –y su renovación– para desarrollar el comercio ambulatorio, dándole la condición de "*autorizado*".

Dicho Padrón, dispone el numeral 25 del mismo artículo, implica un registro administrativo en el cual "*constan los dispositivos municipales que sustentan técnica y legalmente el ingreso de comerciantes a un programa aprobado por el municipio*", a cargo de la Gerencia de Desarrollo Económico.

Es en esa línea que los artículos 14 y 15 de la Ordenanza disponen que los comerciantes deben inscribirse en un Programa Municipal que tenga por objeto el ordenamiento del comercio en los espacios públicos o la formalización del comerciante. Además, disponen que esta situación le otorga al comerciante la condición de regulado.

Es preciso mencionar que el Padrón Municipal contiene "*criterios de ubicación, giro, presentación, modulación y demás características que devengan del mismo*".

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4933/2022-CR, LEY
DEL COMERCIANTE DE HUEVOS DE GALLINA O DE CODORNIZ EN
LA VÍA PÚBLICA**

Respecto de la autorización municipal, el artículo 18 dispone que, a fin de solicitar dicha autorización, los comerciantes ambulantes deben cumplir con acreditar con los siguientes requisitos: (i) ser comerciante ambulatorio regulado; (ii) presentar la solicitud - declaración jurada, conteniendo nombres, apellidos, DNI, domicilio real, giro a desarrollar, características del módulo y vestuario, y área y referencias de la ubicación solicitada, entre otros; y, (iii) pago por derecho de trámite.

Cabe resaltar que esta autorización, dispone el artículo 27, cuenta con una vigencia de dos años, venciendo el 31 de diciembre del segundo año del período concedido, pudiéndose renovar previa evaluación técnica. Dicha autorización se sujeta el régimen de evaluación previa, en cuyo procedimiento se evaluarán aspectos como el aforo, ornato, rigidez de zonas, fuentes de ingreso familiar del solicitante, condiciones habitacionales, entre otros, los dispuestos en el artículo 21.

Es interesante resaltar, también, que, según el artículo 30, cada municipalidad de la provincia de Lima Metropolitana debe publicar en su portal web el Padrón Municipal de comerciantes ambulantes regulados y registrados en su jurisdicción, señalando su ubicación, giro, nombre del titular del módulo, organización a la que pertenece, temporalidad y marco legal.

De lo repasado en el presente acápite, la Comisión observa que la regulación del comercio ambulatorio y, por consiguiente, de la comercialización de huevos de gallina o de codorniz en la vía pública, se da a nivel provincial, determinando los requisitos exigibles para realizar la actividad. Ahora bien, dado que la actividad es desarrollada en el ámbito distrital, corresponde que sean las municipalidades distritales las que regulen la actividad con mayor grado de precisión, al poder experimentar, con mayor cercanía, las necesidades de la población.

Es en aras a dicha proximidad, que las municipalidades distritales cuentan no solo con la competencia, sino con la posición más adecuada para establecer los criterios a evaluar para aprobar las solicitudes, determinando los espacios públicos pasibles de la realización de la actividad, entre otros aspectos.

C. Sobre la existencia de regímenes legales similares

Al respecto, resalta el régimen creado por la Ley 30198, Ley que reconoce la preparación y expendio o venta de bebidas elaboradas con plantas medicinales en la vía pública, como microempresas generadoras de autoempleo productivo.

Dicha norma fue dictada por el Congreso de la República, en 2014, con el objeto de promover el autoempleo y la generación de ingresos por parte de la población mediante

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4933/2022-CR, LEY
DEL COMERCIANTE DE HUEVOS DE GALLINA O DE CODORNIZ EN
LA VÍA PÚBLICA**

dicha actividad, resaltando. A la vez, buscó resaltar su valor turístico y cultural, al constituir una actividad tradicional peruana a través de la cual se divulga, además, el consumo de productos ancestrales como la quinua, maca y kiwicha, así como su valor nutricional. Asimismo, la ley se ocupó del fomento de los estándares sanitarios y ambientales.

Por otro lado, se posibilitó que los gobiernos locales suscriban convenios de cooperación con las asociaciones de expendedores en la vía pública de bebidas tradicionales, con el fin de coadyuvar al desarrollo de los comerciantes y la comunidad, en armonía con la normativa que regula el comercio ambulatorio.

Finalmente, la ley encargó a los gobiernos locales el establecimiento de mecanismos de registro, control, salubridad, capacitación y fomento de capacidades.

Por otro lado, la Ley 27475, que regula la actividad del lustrabotas, tiene objeto establecer normas para la protección, capacitación y promoción para el adecuado desarrollo social y laboral de los trabajadores lustradores de calzado. La norma estableció que dicha actividad es regulada por los gobiernos locales, a través de la Federación Nacional de Trabajadores Lustradores de Calzado del Perú (Fentraluc).

Por último, la Ley 10674, Ley que establece la protección y asistencia del Estado en favor de los expendedores callejeros de diarios, revistas y billetes de lotería, publicada hace 78 años, constituye un tercer régimen legal similar –y vigente– en nuestro ordenamiento. A saber, este establece disposiciones para la protección y asistencia de dicha actividad, así como la configuración de juntas locales de expendedores, a las cuales se le atribuye, entre sus funciones, la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones y lineamientos establecidos por la ley.

D. Análisis de la propuesta legislativa y recomendación de la Comisión

Ahora bien, el proyecto de ley materia de estudio, como se mencionó líneas arriba, propone establecer un régimen legal para la comercialización de huevos de gallina o de codorniz en la vía pública. En esa línea, propone crear tanto un registro de comercializadores de huevos de gallina o de codorniz, así como una autorización para realizar la actividad; ambos, a cargo de las municipales distritales en las cuales se realiza la actividad.

1. Sobre la creación del Registro a cargo de las municipalidades distritales

Al respecto, la Comisión estima imprescindible la creación de un Registro a cargo de las municipalidades distritales –al ser este el ámbito en el cual se

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4933/2022-CR, LEY
DEL COMERCIANTE DE HUEVOS DE GALLINA O DE CODORNIZ EN
LA VÍA PÚBLICA**

desarrolla la actividad—, a efectos de identificar a las personas naturales que se desenvuelven en este mercado. Ello, no solo permitirá una mejor y más efectiva fiscalización, a efectos de asegurar el cumplimiento de la normativa vigente, sino que dotará al gobierno local en cuestión de la información adecuada y necesaria para formular políticas públicas eficaces con relación a la actividad.

Para tales efectos, la Comisión considera que los comercializadores de huevos de gallina o codorniz deban presentar los siguientes documentos: (i) Documento nacional de identidad (DNI), carné de extranjería u otro documento de identificación vigente en el territorio nacional que lo habilite para la realización de actividades económicas; (ii) Declaración jurada, indicando domicilio real y productos a comercializar; (iii) Croquis y propuesta de ubicación donde desarrollaría su actividad; y, (iv) Fotografía reciente del comerciante. Esto, dado que, a criterio de la Comisión, es la información mínima requerida para poder identificar al comercializador de huevos de gallina o codorniz.

Este registro, al ser declarativo y no constitutivo, debe ser gratuito y, por lo mismo, debe sujetarse al régimen de aprobación automática.

2. Sobre la autorización municipal

Con base en lo analizado en el acápite B de la presente sección, son las autoridades municipales a nivel local las competentes para autorizar, con base en los requisitos exigidos por la normativa provincial, la realización del comercio de huevos de gallina o codorniz en la vía pública. Por lo mismo, son competentes para determinar quiénes, bajo qué circunstancias y en qué espacios pueden realizar esta actividad.

Lo anterior implica que el otorgamiento de esta autorización está sujeto al régimen de evaluación previa, el cual permite que las autoridades municipales puedan analizar a cabalidad tanto la información remitida como la pertinencia de autorizar su desarrollo. En esa línea, la autorización municipal debe determinar el espacio físico o área en la cual el comerciante autorizado puede desarrollar la actividad. Del mismo modo, esta debe determinar la vigencia de la autorización —la cual, a efectos de estandarizar los requisitos en la provincia, debe ser determinada por la municipalidad provincial—.

Es importante precisar que un requisito indispensable para poder solicitar la autorización municipal parte porque el comerciante de huevos de gallina o codorniz se encuentre registrado en el Padrón Municipal que la municipalidad distrital establezca para tales efectos. Con ello, independientemente del sentido

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4933/2022-CR, LEY
DEL COMERCIANTE DE HUEVOS DE GALLINA O DE CODORNIZ EN
LA VÍA PÚBLICA**

de la autorización por parte de la municipalidad distrital, esta contará con la información del comerciante, facilitando su fiscalización de manera efectiva.

3. Sobre el fomento de la asociatividad

Las autorizaciones para el desarrollo del comercio ambulatorio son de carácter personal, conclusión que se desprende de la propia definición del comercio ambulatorio como una actividad de subsistencia económica desarrollada por personas naturales con un capital de trabajo bastante limitado.

No obstante, en la normativa tanto provincial como distrital se viene promoviendo la figura de las asociaciones de comerciantes ambulantes con las cuales, mediante la celebración de convenios con las municipalidades distritales, se busca generar sinergias que redundan en mejores condiciones para los comerciantes y para los consumidores, y que pueden fungir como un mecanismo de apoyo hacia la formalización.

Mediante estos convenios se busca:

- i) Fomentar el cumplimiento de las disposiciones técnico-legales concernientes a la actividad
- ii) Realizar capacitaciones y talleres para el fortalecimiento de capacidades, así como referidas a las buenas prácticas de seguridad y salubridad, entre otros.
- iii) Sensibilización para la orientación turística, seguridad y limpieza de la zona de trabajo.
- iv) Facilitar la gestión de entrega de credenciales, uniformes, entre otros.

Asimismo, cabe resaltar que las asociaciones de comerciantes cumplen con la función de representar a sus asociados frente a las autoridades municipales, velando por el cumplimiento de las obligaciones de estos, pero también por el respeto de sus derechos.

Por otro lado, es fundamental que las municipalidades distritales fomenten este tipo de organizaciones ya que, a través de ellas se puede constituir mecanismos de ahorro asociativo que brinde mayores oportunidades a los comerciantes para la formalización.

4. Sobre la promoción de la formalización de los comercializadores

Sobre el particular, la Comisión estima imprescindible que, aunado a la implementación del registro y la fiscalización, las municipalidades distritales, a

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4933/2022-CR, LEY
DEL COMERCIANTE DE HUEVOS DE GALLINA O DE CODORNIZ EN
LA VÍA PÚBLICA**

partir del conocimiento de sus respectivas realidades, formulen políticas públicas que promuevan e incentive la formalización del comercio de huevos de gallina o codorniz en la vía pública, a partir del establecimiento de medidas concretas dirigidas a dicho objetivo.

Siguiendo el ejemplo de lo dispuesto por los artículos 53 a 57 de la Ordenanza 1787-MML, de la Municipalidad Metropolitana de Lima, es imprescindible que un régimen destinado a la identificación, empadronamiento y autorización de los comerciantes ambulantes, dedicados a la comercialización de huevos de gallina o codorniz en la vía pública, sea necesariamente acompañada de una política pública destinada a su formalización.

5. Sobre la afiliación de los comercializadores a la seguridad social y al régimen pensionario

Al respecto, el artículo 7, numerales 7.1 y 7.2, proponen incorporar a los comercializadores de huevos de gallina o codorniz en la vía pública como beneficiarios del Seguro Social de Salud - ESSALUD, en los términos de la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, así como afiliarlos al sistema público o privado de pensiones.

Sin perjuicio de ello, la Comisión carece de competencias para evaluar la pertinencia y viabilidad de dicha propuesta. Estas, a criterio de esta comisión, deben ser evaluadas tanto por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, en el extremo previsional; y, por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en el extremo relativo a la incorporación al ESSALUD.

VII. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

El presente dictamen impacta en la legislación nacional, al recomendar un nuevo cuerpo normativo que servirá, a su vez, como guía para la generación de regímenes municipales que regulen los procedimientos respectivos.

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión considera fundamental el análisis, estudio y emisión de una Ley de Comercio Ambulatorio que estandarice la regulación y los criterios de fiscalización y sanción en la materia, aspectos que, pese a no ser abordados en el presente dictamen, resultan críticos en el desarrollo urbano de los gobiernos locales.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4933/2022-CR, LEY
DEL COMERCIANTE DE HUEVOS DE GALLINA O DE CODORNIZ EN
LA VÍA PÚBLICA**

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Si bien es cierto, como indica el proyecto materia dictamen, este no genera gastos al erario público, satisfaciendo tanto el mandato constitucional como el reglamento del Congreso. Ello no implica, sin embargo, que este no genere costos, los cuales se irrogan para los gobiernos locales, específicamente, para las municipalidades provinciales y distritales.

Mientras que las primeras cargarán con la obligación consistente en promulgar la regulación a nivel provincial, estableciendo –también– los formatos para la presentación de solicitudes; las segundas cargarán con tres costos: (i) crear un procedimiento para la recopilación de información y la emisión de licencias; (ii) implementar el registro; y, (iii) generar políticas públicas en aras de formalizar a los comerciantes de huevos de gallina y codorniz. Estos últimos asimilarán, además, sendos costos, relacionados con el cumplimiento de los requisitos necesarios para obtener la licencia respectiva, cuya permanencia dependerá del cumplimiento de sendas obligaciones.

Sin perjuicio de ello, la aprobación del régimen planteado por el texto sustitutorio revestirá de legalidad a la actividad, además de sentar las bases para la gestación de políticas públicas orientadas a la formalización del sector.

IX. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos a lo largo del desarrollo de este dictamen, la Comisión recomienda aprobar la fórmula de texto sustitutorio propuesta sobre el Proyecto de Ley 4933/2022-CR, la cual queda redactada en los siguientes términos:

TEXTO SUSTITUTORIO

**LEY DEL COMERCIANTE DE HUEVOS DE GALLINA O DE CODORNIZ EN LA VÍA
PÚBLICA**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene como objeto establecer los requisitos mínimos para realizar la venta de huevos de gallina o de codorniz en la vía pública, así como establecer la obligación de las municipalidades provinciales y distritales de promover políticas públicas encaminadas a la formalización de esta actividad.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley busca otorgar condiciones que permitan a los comercializadores de huevos de gallina o de codorniz vender sus productos de forma segura en la vía pública.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4933/2022-CR, LEY
DEL COMERCIANTE DE HUEVOS DE GALLINA O DE CODORNIZ EN
LA VÍA PÚBLICA**

Artículo 3. Registro Municipal de Comercializadores de Huevos de Gallina o Codorniz (Remucom)

Se crea el Registro Municipal de Comercializadores de Huevos de Gallina o Codorniz, a cargo de las municipalidades distritales, a fin de poder identificar a los comercializadores de estos productos.

Artículo 4. Inscripción de comercializadores de Huevos de Gallina o de Codorniz en el registro

4.1. El comercializador de huevos de gallina o de codorniz en la vía pública solicita su inscripción en el registro ante la municipalidad distrital donde realizan su actividad.

4.2 Para inscribirse, presenta los siguientes documentos:



- a) Documento nacional de identidad (DNI), carné de extranjería u otro documento de identificación vigente en el territorio nacional que lo habilite para la realización de actividades económicas.
- b) Declaración jurada, indicando domicilio real y productos a comercializar.
- c) Croquis y propuesta de ubicación donde desarrollará su actividad.
- d) Fotografía reciente del comerciante.

Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Elva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento

Fecha: 17/06/2024 11:47:23-0500

4.3 La inscripción en el registro es gratuita, sujeta al régimen de aprobación automática.

Artículo 5. Autorización municipal

5.1. La municipalidad distrital correspondiente establece los requisitos para emitir la autorización municipal respectiva, determinando el área o espacio físico en el cual el comercializador desarrolla su actividad, sin que pueda afectar el tránsito peatonal, vehicular y la tranquilidad de los vecinos.

5.2. La autorización municipal se otorga, de forma temporal, solo a los comercializadores registrados en el Remucom. Se sujeta al régimen de evaluación previa y al silencio administrativo negativo. Es renovable conforme al procedimiento que establezca cada municipio.

5.3 La autorización municipal es personal e intransferible, otorgada una por unidad familiar, limitada al giro autorizado.

Artículo 6. Obligaciones del comercializador de huevos de gallina o de codorniz en la vía pública

6.1 Los comercializadores de huevos de gallina o de codorniz en la vía pública cumplen con las siguientes obligaciones:



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA Cesar
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/06/2024 11:15:17-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/06/2024 11:39:18-0500

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4933/2022-CR, LEY
DEL COMERCIANTE DE HUEVOS DE GALLINA O DE CODORNIZ EN
LA VÍA PÚBLICA**

- Vender huevos de gallina o de codorniz de manera exclusiva y en óptimas condiciones, cumpliendo con las normas sanitarias respectivas.
- Desechar los residuos que su actividad genere en el lugar y forma que indique la municipalidad distrital.
- Desarrollar la comercialización en la zona autorizada para ello, no pudiendo trasladarse a otras localidades o distritos donde no ha sido autorizado.
- Mantener limpio el espacio público autorizado para la comercialización de los productos.
- Garantizar la adecuada calidad y buen estado de los productos.
- Mantener una adecuada higiene y vestimenta personal.
- Participar en los cursos de capacitación convocados por la municipalidad distrital en materias de promoción de alimentación saludable, buenas prácticas en su proceso productivo e higiene personal, higiene alimentaria y salubridad, entre otras dispuestas por la municipalidad distrital.
- Sujetarse a las acciones de fiscalización y control a través de la vigilancia sanitaria.
- Cumplir con las disposiciones nacionales y municipales en materia de saneamiento, salubridad, salud y buen manejo de residuos sólidos.



Firmado digitalmente por:
LIMAQUI QUISEP Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft

Motivo: Soy el autor del documento
6.2 El incumplimiento de las obligaciones descritas en el presente
por la municipalidad distrital.



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft

Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/06/2024 11:15:19-0500

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. Reglamento de la Ley

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en el plazo máximo de 30 días hábiles, contados a partir del día siguiente de la entrada en vigor de la presente ley,

SEGUNDA. Implementación de la Ley

Las municipalidades distritales implementan el registro en el plazo máximo de 30 días hábiles, contados a partir de la reglamentación de la ley.

Dese cuenta

Lima, 12 de junio de 2024



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/06/2024 15:48:43-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2024 09:13:09-0500

Alejandro Caverro Alva
Presidente

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



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/06/2024 15:44:10-0500



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/06/2024 14:53:54-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/06/2024 15:49:47-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/06/2024 11:32:53-0500
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4933/2022-CR, LEY
DEL COMERCIANTE DE HUEVOS DE GALLINA O DE CODORNIZ EN
LA VÍA PÚBLICA**



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Auristela
Ana FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/06/2024 16:04:15-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2024 17:17:32-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2024 11:54:06-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/06/2024 16:33:31-0500



Firmado digitalmente por:
CUETO ASERVI Jose Ernesto
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2024 09:57:10-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2024 10:31:35-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2024 11:46:01-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2024 17:27:07-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2024 12:59:51-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2024 19:20:05-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS JOSE
ALBERTO FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2024 15:54:28-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2024 11:20:04-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2024 16:10:04-0500

MP Dictámenes

De: Notificacion Sistemas
Enviado el: lunes, 17 de junio de 2024 16:05
Para: Marita Emperatriz Espinoza Márquez; MP interno
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 7553d726fb4442e8289dad5bb3fae36b.pdf;
ce08a986d2d2390a35065a0466c60575.pdf

[Solicitante]: MESPINOZAM@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: REMITO 2 DICTAMENES CORRESPONDIENTE A LOS PROYECTOS DE LEY: * 1)* 4933/2022-CR, *2* 7426/2023-CR. CABE INDICAR QUE LOS DICTAMENES ENVIADOS, SE APROBARON CON DISPENSA DE LA LECTURA Y APROBACIÓN DEL ACTA PARA EJECUTAR LOS ACERDOS ADOPTADOS.

[Fecha]: 2024-06-17 16:05:25

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.