Comisión de Descentralización

Proyecto de Ley N° 4933/2022-CR

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00333-2026-2031-CD
RU 23034-CD ACTUALIZADA
17 SEPTIEMBRE 2026 06:06 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
17/07/2026 04:40 PM
RU 2376907
20 JULIO 2026 11:41 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: RJIMENEZP

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Lima, 17 de julio de 2026

OFICIO Nº 213-2026 –PR

Señor
FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO
Primer Vicepresidente
Encargado de la Presidencia del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley del comerciante de huevos de gallina o de codorniz en la vía pública. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La autógrafa contiene seis (6) artículos y tres (3) disposiciones complementarias finales que estipulan lo siguiente:

> *"**Artículo 1**. **Objeto de la Ley***
> *La presente ley tiene por objeto establecer los requisitos mínimos para la venta de huevos de gallina o de codorniz en la vía pública, así como para establecer la obligación de las municipalidades provinciales y municipalidades distritales de promover políticas públicas encaminadas a la formalización de esta actividad.*
>
> ***Artículo 2**. **Finalidad de la Ley***
> *La presente ley tiene por finalidad establecer condiciones que permitan a los comerciantes de huevos de gallina o de codorniz vender sus productos de forma segura en la vía pública.*
>
> ***Artículo 3**. **Creación del Registro Municipal de Comerciantes de Huevos de Gallina de Codorniz (REMUCOH)***
> *Se crea el Registro Municipal de Comerciantes de Huevos de Gallina o de Codorniz (REMUCOH), a cargo de las municipalidades distritales, a fin de identificar a los comerciantes de estos productos.*
>
> ***Artículo 4**. **Inscripción de comerciantes de huevos de gallina o de codorniz***
> *4.1. El comerciante de huevos de gallina o de codorniz en la vía pública solicita su inscripción en el REMUCOH ante la municipalidad distrital donde realiza su actividad.*
> *4.2. Para inscribirse, el comerciante 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 que indique su domicilio real y los productos por comercializar.*
> *c) Croquis y propuesta de la ubicación donde desarrollará su actividad.*
> *d) Fotografía reciente del comerciante.*
> *4.3. La inscripción en el REMUCOH es gratuita y está sujeta al régimen de aprobación automática.*

1 Sobre la base del Informe N° D001152-2026-PCM-OGAJ.

Artículo 5. Autorización municipal

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

5.2. La autorización municipal se otorga, de forma temporal, solo a los comerciantes registrados en el REMUCOH. 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. Se otorga solo una por unidad familiar y está limitada al giro autorizado.

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

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

a) Vender huevos de gallina o de codorniz de manera exclusiva y en óptimas condiciones para el consumo humano, cumpliendo con las normas sanitarias respectivas.
b) Desechar los residuos que su actividad genere en el lugar, conforme a lo que indique la municipalidad distrital correspondiente.
c) Desarrollar la venta de sus productos en la zona autorizada para ello, sin poder trasladarse a otras localidades o distritos donde no ha sido autorizado.
d) Mantener limpio el espacio público autorizado para la venta de sus productos.
e) Garantizar la adecuada calidad y buen estado de sus productos.
f) Mantener una adecuada higiene y vestimenta personal.
g) Participar en los cursos de capacitación convocados por la municipalidad distrital correspondiente relacionados con la promoción de la alimentación saludable, buenas prácticas en su proceso productivo e higiene personal, higiene alimentaria y salubridad, entre otros dispuestos por la municipalidad distrital.
h) Sujetarse a las acciones de fiscalización y control a través de la vigilancia sanitaria.
i) Cumplir con las disposiciones nacionales y municipales en materia de saneamiento, salubridad, salud y buen manejo de residuos sólidos.

6.2. El incumplimiento de las obligaciones descritas en el párrafo 6.1 es objeto de sanción por parte de la municipalidad distrital correspondiente.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo máximo de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente de su entrada en vigor.

SEGUNDA. Implementación del Registro Municipal de Comerciantes de Huevos de Gallina o de Codorniz (REMUCOH)

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, desarrolla, en un plazo máximo de treinta días hábiles contados a partir de la reglamentación de la presente ley, un sistema informático estándar para que las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales implementen el Registro Municipal de Comerciantes de Huevos de Gallina o de Codorniz (REMUCOH).

TERCERA. Inscripción de los comerciantes en el REMUCOH

La inscripción de los comerciantes en el Registro al que hace referencia el artículo 4 se realiza una vez implementado el modelo estándar del Registro Municipal de Comerciantes de Huevos de Gallina o de Codorniz (REMUCOH) referido en la segunda disposición complementaria final".

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto, debemos señalar lo siguiente:

Sobre la afectación al principio de coherencia normativa

El numeral 34.1 del artículo 34 del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2026-JUS, regula el régimen de los procedimientos administrativos de evaluación previa sujetos al silencio administrativo negativo, en los siguientes términos:

> *"**Artículo 34.- Procedimientos de evaluación previa con silencio negativo**.*
> *34.1 **Excepcionalmente**, el silencio negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en los siguientes bienes jurídicos: la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial, la defensa nacional y el patrimonio cultural de la nación, así como en aquellos procedimientos de promoción de inversión privada, procedimientos trilaterales, procedimientos de inscripción registral y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas.*
>
> ***La calificación excepcional del silencio negativo se produce en la norma de creación o modificación del procedimiento administrativo, debiendo sustentar técnica y legalmente su calificación en la exposición de motivos, en la que debe precisarse la afectación en el interés público y la incidencia en alguno de los bienes jurídicos previstos en el párrafo anterior.***
>
> *Por Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, se puede ampliar las materias en las que, por afectar significativamente el interés público, corresponde la aplicación de silencio administrativo negativo". (énfasis agregado)*

Asimismo, los Lineamientos que contienen los criterios para la aplicación del Silencio Administrativo Negativo en los procedimientos administrativos y los mecanismos para promover la atención oportuna de dichos procedimientos", aprobados por la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 010-2025-PCM/SGP, tienen por objeto establecer los criterios que las entidades de la administración pública deben seguir para la aplicación del silencio administrativo negativo en los procedimientos administrativos, el mismo que tiene carácter excepcional, según lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, con la finalidad de garantizar que la calificación de Silencio Administrativo Negativo en los procedimientos administrativos resulte aplicable de manera excepcional y en aquellos casos estrictamente necesarios, en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 27444 y los referidos Lineamientos.

El numeral 7.1. de los citados Lineamientos establece lo siguiente:

> *"7.1. La Metodología para determinar si el SAN resulta aplicable a un procedimiento administrativo de evaluación previa, consiste en un Análisis de Riesgos. Para realizar este análisis, previamente, la EAP debe identificar cuál/es bien/es jurídico/s, que se pretende/n tutelar en el marco de lo establecido en el artículo 34 de la Ley N° 27444, pueden ser afectado/s por la petición del administrado que inicia el procedimiento administrativo".*

El numeral 5.2 del artículo 5 de la Autógrafa de Ley bajo análisis establece que la autorización municipal para los comerciantes de huevos de gallina o de codorniz en la vía pública se sujeta al régimen de evaluación previa y al silencio administrativo negativo; no obstante, el Dictamen que sustenta la Autógrafa de Ley no sustenta técnica y legalmente dicha calificación ni precisa la afectación significativa al interés público o la incidencia de dicha dicha medida en alguno de los bienes jurídicos señalados en el numeral 34.1 del artículo 34 del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444.

En ese sentido, el numeral 5.2 del artículo 5 de la Autógrafa de Ley no guarda coherencia con lo dispuesto en el numeral 34.1 del artículo 34 del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, ni con los Lineamientos que contienen los criterios para la aplicación del Silencio Administrativo Negativo en los procedimientos administrativos y los mecanismos para promover la atención oportuna de dichos procedimientos.

Por otro lado, la Segunda Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley señala que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, desarrolla en un plazo máximo de treinta días hábiles contados a partir de la reglamentación de la presente ley, un sistema informático estándar para que las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales implementen el Registro Municipal de Comerciantes de Huevos de Gallina o de Codorniz (REMUCOH).

Al respecto, el artículo 8 del Decreto Legislativo Nº 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital, establece lo siguiente:

> ***"Artículo 8.- Ente Rector en materia de Gobierno Digital***
> *La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno Digital, es el ente rector en materia de gobierno digital que comprende tecnologías digitales, identidad digital, interoperabilidad, servicio digital, datos, seguridad digital y arquitectura digital. Dicta las normas y establece los procedimientos en materia de gobierno digital y, es responsable de su operación y correcto funcionamiento".*

Asimismo, el artículo 79 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 199-2025-PCM, señala lo siguiente:

> ***"Artículo 79.- Secretaría de Gobierno y Transformación Digital***
> *La Secretaría de Gobierno y Transformación Digital es el órgano de línea* ***con autoridad técnica normativa a nivel nacional*** *responsable de proponer, articular, implementar, desarrollar, brindar asistencia técnica, supervisar y evaluar la Política Nacional de Transformación Digital y su estrategia, las políticas nacionales, planes nacionales, normas, lineamientos, estrategias, proyectos, plataformas y agendas digitales.*
> ***Es el órgano que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Transformación Digital*** *que alcanza al sector público, privado, la sociedad civil organizada, la academia y los ciudadanos y a las materias de gobierno digital, confianza digital y transformación digital en el país. Asimismo, es responsable de apoyar a la Alta Dirección en la coordinación y dirección de los procesos comprendidos en las mencionadas materias que abarcan, de manera no limitativa, los siguientes ámbitos: gobierno digital, economía digital, conectividad digital, educación digital, tecnologías digitales, talento digital, identidad digital, innovación digital, servicios*

digitales, sociedad digital, ciudadanía e inclusión digital y confianza digital, conforme a lo establecido en la regulación vigente.Depende de la Secretaría General y su titular tiene rango de Secretario/a General". (énfasis agregado)

En ese sentido, se debe señalar que la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, no tiene dentro de sus funciones rectoras y materias de su competencia el desarrollo de sistemas informáticos para que las municipalidades provinciales y distritales implementen el Registro Municipal de Comerciantes de Huevos de Gallina o de Codorniz (REMUCOH), por lo que la Segunda Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley no es coherente con el rol rector y las competencias y funciones de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, señalados en la normativa antes citada.

En línea con lo indicado, debemos tener en consideración la definición del principio de coherencia normativa establecida por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico N°48 de la Sentencia EXP. N°047-2004-AI/TC, que señala:

> *"48.De lo dicho se concluye que la normatividad sistémica descansa en la **coherencia normativa**. Dicha noción implica la existencia de la unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman.*
>
> *Asimismo, presupone una característica permanente del ordenamiento que hace que este sea tal por constituir un todo pleno y unitario.*
>
> *Ella alude a la necesaria e imprescindible compenetración, compatibilidad y conexión axiológica, ideológica, lógica, etc., entre los deberes y derechos asignados; amén de las competencias y responsabilidades establecidas que derivan del plano genérico de las normas de un orden constitucional".*
> *(El subrayado es nuestro)*

Por tanto, lo establecido en el numeral 5.2 del artículo 5 y la Segunda Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley bajo análisis, al contravenir lo dispuesto en la normatividad citada, referida al régimen de los procedimientos administrativos de evaluación previa sujetos al silencio administrativo negativo y las competencias y funciones rectoras de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, contraviene a su vez el principio de coherencia normativa.

Sobre la falta de justificación de la Autógrafa de Ley

El Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República[2] señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual "*contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que*

2 Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta".

En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad, viabilidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral "debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria"[3].

Al respecto, el Dictamen que sustenta la Autógrafa de Ley bajo análisis carece de una adecuada justificación sobre los siguientes aspectos:

- El sustento técnico no incorpora evidencia cuantitativa que permita dimensionar la magnitud del problema, identificar el universo de comerciantes afectados, establecer su distribución territorial ni acreditar las limitaciones del marco normativo vigente para atender dicha situación.

- No se desarrollan indicadores que permitan verificar la existencia de riesgos sanitarios asociados a esta actividad o determinar la incidencia que tendría la regulación propuesta en la solución del problema identificado.

- No se advierte un análisis que explique por qué la problemática requiere una intervención legislativa de alcance nacional, considerando que la regulación del comercio ambulatorio, el uso de espacios públicos y las autorizaciones municipales constituyen materias cuya gestión corresponde a los gobiernos locales.

- No se advierte una evaluación de alternativas regulatorias y no regulatorias que permita demostrar que dichas medidas constituyen la opción más eficiente para alcanzar la finalidad perseguida.

- No se analiza si los objetivos de formalización e identificación de comerciantes podrían alcanzarse mediante el fortalecimiento de los mecanismos actualmente previstos en la normativa municipal sobre comercio ambulatorio.

- No se desarrolla el impacto administrativo que el procedimiento administrativo para la inscripción en el REMUCOH y autorización municipal generarán ni

3 Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

analiza los costos de oportunidad que asumirán los comerciantes durante su tramitación.

- No se sustenta por qué resulta necesaria la creación de procedimientos independientes cuando el ordenamiento jurídico ya contempla mecanismos municipales de autorización para el comercio ambulatorio y el uso temporal de espacios públicos.

- No se desarrolla un análisis que permita justificar la necesidad de cada uno de los requisitos para la inscripción en el REMUCOH, ni acredita que toda la información exigida resulte estrictamente necesaria para alcanzar la finalidad de la regulación, ni se evalúa la posibilidad de utilizar información que ya obra en poder de las entidades públicas, ni mecanismos de interoperabilidad que permitan reducir las cargas administrativas impuestas a los ciudadanos.

- No se identifica los costos permanentes que genera la Autógrafa de Ley para los comerciantes de huevos en la vía pública ni se desarrolla un análisis de proporcionalidad respecto de cada obligación incorporada.

- No se acredita que todas las obligaciones que se introducen para los comerciantes de huevos en la vía pública constituyan medidas indispensables para solucionar el problema público identificado.

En ese sentido, se evidencia que el dictamen que sustenta la Autógrafa de Ley carece de una adecuada justificación, sobre los aspectos antes mencionados.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

JOSÉ MARÍA BALCAZAR ZELADA
Presidente de la República

LUIS ENRIQUE ARROYO SÁNCHEZ
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

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

Artículo 1. Objeto de la Ley

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

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad establecer condiciones que permitan a los comerciantes de huevos de gallina o de codorniz vender sus productos de forma segura en la vía pública.

Artículo 3. Creación del Registro Municipal de Comerciantes de Huevos de Gallina o de Codorniz (REMUCOH)

Se crea el Registro Municipal de Comerciantes de Huevos de Gallina o de Codorniz (REMUCOH), a cargo de las municipalidades distritales, a fin de identificar a los comerciantes de estos productos.

Artículo 4. Inscripción de comerciantes de huevos de gallina o de codorniz

4.1. El comerciante de huevos de gallina o de codorniz en la vía pública solicita su inscripción en el REMUCOH ante la municipalidad distrital donde realiza su actividad.

4.2. Para inscribirse, el comerciante 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 que indique su domicilio real y los productos por comercializar.*

c) *Croquis y propuesta de la ubicación donde desarrollará su actividad.*

d) *Fotografía reciente del comerciante.*

4.3. La inscripción en el REMUCOH es gratuita y está 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 y determina el área o espacio físico donde el comerciante desarrolla su actividad, sin que pueda afectar el tránsito peatonal o vehicular ni la tranquilidad de los vecinos.

5.2. La autorización municipal se otorga, de forma temporal, solo a los comerciantes registrados en el REMUCOH. 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. Se otorga solo una por unidad familiar y está limitada al giro autorizado.

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

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

a) *Vender huevos de gallina o de codorniz de manera exclusiva y en óptimas condiciones para el consumo humano, cumpliendo con las normas sanitarias respectivas.*

b) *Desechar los residuos que su actividad genere en el lugar, conforme a lo que indique la municipalidad distrital correspondiente.*

c) *Desarrollar la venta de sus productos en la zona autorizada para ello, sin poder trasladarse a otras localidades o distritos donde no ha sido autorizado.*







d) Mantener limpio el espacio público autorizado para la venta de sus productos.

e) Garantizar la adecuada calidad y buen estado de sus productos.

f) Mantener una adecuada higiene y vestimenta personal.

g) Participar en los cursos de capacitación convocados por la municipalidad distrital correspondiente relacionados con la promoción de la alimentación saludable, buenas prácticas en su proceso productivo e higiene personal, higiene alimentaria y salubridad, entre otros dispuestos por la municipalidad distrital.

h) Sujetarse a las acciones de fiscalización y control a través de la vigilancia sanitaria.

i) Cumplir con las disposiciones nacionales y municipales en materia de saneamiento, salubridad, salud y buen manejo de residuos sólidos.

6.2. El incumplimiento de las obligaciones descritas en el párrafo 6.1 es objeto de sanción por parte de la municipalidad distrital correspondiente.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo máximo de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente de su entrada en vigor.

SEGUNDA. Implementación del Registro Municipal de Comerciantes de Huevos de Gallina o de Codorniz (REMUCOH)

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, desarrolla, en un plazo máximo de treinta días hábiles contados a partir de la reglamentación de la presente ley, un sistema informático estándar para que las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales implementen el Registro Municipal de Comerciantes de Huevos de Gallina o de Codorniz (REMUCOH).

TERCERA. Inscripción de los comerciantes en el REMUCOH

La inscripción de los comerciantes en el Registro al que hace referencia el artículo 4 se realiza una vez implementado el modelo estándar del Registro Municipal de Comerciantes de Huevos de Gallina o de Codorniz (REMUCOH) referido en la segunda disposición complementaria final.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los treinta días del mes de junio de dos mil veintiséis.

FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO
Presidente encargado del Congreso de la República

WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA