Proyecto de Ley N° 4502/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

GUIDO BELLIDO UGARTE

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
16 MAR. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 9:02 a.m.

PROYECTO DE LEY QUE PROTEGE A LOS COMERCIANTES AMBULANTES Y MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

Los Congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Perú Bicentenario, a iniciativa del congresista **Guido Bellido Ugarte**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso, proponen el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE PROTEGE A LOS COMERCIANTES AMBULANTES Y MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

Artículo 1. Objeto de la Ley
La presente ley tiene por objeto modificar la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, a efectos de proteger a los comerciantes ambulantes en el ejercicio de sus actividades labores con la finalidad de salvaguardar su medio de subsistencia y empleo.

Artículo 2. Modificación de los artículos 46 y 48 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972

Modifíquese los artículos 46 y 48 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, los cuales quedan redactados en los siguientes términos:

> "Artículo 46. SANCIONES
>
> Las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes, sin perjuicio de promover las acciones judiciales sobre las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar.
>
> Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias.
>
> **Las sanciones que aplique la autoridad municipal podrán ser las de multa, suspensión de autorizaciones o licencias, clausura, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otras.**

A solicitud de la municipalidad respectiva o del ejecutor coactivo correspondiente, la Policía Nacional prestará su apoyo en el cumplimiento de las sanciones que se impongan, bajo responsabilidad."

"**Artículo 48. DECOMISO**

Se prohíbe toda forma de confiscación, requisa, decomiso, incautación, apropiación, desposeimiento o cualquier otra medida punitiva que involucre la privación de producir, fabricar, distribuir y comercializar bienes y/o servicios, de los trabajadores ambulantes, siempre y cuando los bienes y/o servicios no constituyan peligro contra la vida o la salud, o su consumo esté prohibidos por la ley. En ese extremo, las especies en estado de descomposición y los productos de circulación o consumo prohibidos se destruyen o eliminan inmediatamente, dejando registro en audio y video sobre esta acción, bajo responsabilidad de los órganos municipales respectivos.

Lima, 03 de marzo de 2023

GUIDO BELLIDO UGARTE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

VOCERO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **20** de **marzo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4502/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**

JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

Nuestra Constitución Política del Perú, en su artículo 59, establece que *"El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades".*

Asimismo, el artículo 195° de la Constitución, señala que las municipalidades promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, siendo competentes, entre otros, para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

Por su parte, el numeral 3.2) del artículo 83° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, dispone que son funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales, en materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicio, regular y controlar el comercio ambulatorio, de acuerdo con las normas establecidas por la Municipalidad Provincial.

Por tanto, a nivel legal y constitucional, se reconoce la libertad de trabajo y de comercio en sus diversas formas, ello en concordancia de las demás normativas complementarias y de la regulación específica que permita proteger el interés público. Es en ese extremo que la Ley Orgánica de Municipalidades reconoce al comercio ambulatorio como una actividad de comercialización de productos.

Sin embargo, la realidad desborda la ficción jurídica y nos muestra la existencia de diversos tipos o clasificaciones de vendedores ambulantes, siendo así un fenómeno variado de la actividad económica en ciertas zonas, sujeto a temporadas y/o coyunturas sociales, comerciantes principiantes o veteranos, unos con una gran cantidad de mercadería y otros con solo una mochila o maletín en donde guardan los productos, incluso algunos que ocupan una zona fija y otros que, en mayor o menor medida, van trasladándose según el horario o la vigilancia de los fiscalizadores.

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Desde una perspectiva -llamémosle- social, el comercio ambulatorio se comprende como una manifestación de la informalidad: un intercambio de mercancías o servicios entre los agentes económicos, vendedores y consumidores, al margen del sistema normativo que pueda existir[1].

Llamativamente, la Ordenanza N.° 1787-MML, que regula el Comercio Ambulatorio en los Espacios Públicos en Lima Metropolitana, señala que el comercio ambulatorio es aquella actividad económica temporal que se desarrolla en las áreas públicas reguladas, es decir en espacios públicos debidamente autorizados. 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 sus proveedores, además de ser única fuente de ingreso.

Por lo que, según la norma comentada, el comercio ambulatorio, por sí mismo, no es de carácter informal, pues distingue entre el "comerciante ambulante autorizado", quien cuenta con permiso municipal, y el "comerciante ambulante no regulado", quien, a pesar de no contar con el permiso edil, desarrolla la actividad.

Sin perjuicio de ello, en cualquier caso, los comerciantes ambulantes, que están caracterizados por no conservar registros de las transacciones, no suelen pagar impuestos. Mas bien, el detalle diferenciador entre aquellos comerciantes con o sin permiso es la posibilidad de ser pasibles del ius puniendi administrativo, a través de la fiscalización municipal y/o mediante un procedimiento administrativo sancionador municipal.

Es por ello que, frente a un medio de subsistencia personal que permite llevar los alimentos a muchas familias, los comerciantes ambulantes "no regulado" terminan en una triste escena llena de gritos, golpes y pedidos de ayuda forcejeando contra trabajadores municipales y personal de serenazgo quienes tienen como instrucción la incautación y el decomiso de aquellos insumos que le permiten al comerciante producir su jornal.

En tal sentido, encontramos desproporcional lo expuesto anteriormente, máxime que los trabajadores del municipio no están habilitados para ejercer

---

[1] Cotrina, Lázaro. "La formalización del comercio ambulatorio como estrategia para ampliar la base tributaria en el Perú – periodo comprendido entre 2015 y 2016".

Disponible en: https://www.studocu.com/pe/document/universidad-privada-antenor-orrego/resistencia-de-materiales/cotrina-rlma-lectura/38940548

fuerza pública coercitiva en su accionar ni para ejercer la autotutela al momento de intervenir a un vendedor ambulante. Sin embargo, a diario vemos innumerables casos en donde se afecta, o se pone en riesgo, la integridad física[2] de los comerciantes ambulantes y/o se destruye parcial o totalmente los productos ofertados durante el operativo fiscalizador del personal municipal.

El extremo de está contradicción social lo encontramos en los inicios de la emergencia sanitaria, en cuyo contexto muchos ciudadanos se vieron en la imperiosa necesidad de reinventar sus negocios y/o dedicarse a la venta ambulatoria ante la suspensión perfecta, la falta de trabajo dependiente y el incremento de gastos fijos durante la época de la inamovilidad social obligatoria. En dicho contexto, se popularizó una frase que resumía el

[2] A manera de ejemplo, véase:
https://drive.google.com/file/d/1oQfq5aL1Jo-LiMVDeXOYHISQSaEvzPxv/view?usp=share_link

conflicto entre el comercio ambulatorio y el derecho al trabajo: "Si no nos mata el Coronavirus, nos va a matar el hambre", frase empleada por comerciantes que fueron despojados de su único medio de subsistencia.

1.3. SITUACIÓN ACTUAL

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)[3], en el año 2019, se registró 7 millones 626 mil unidades productivas en el sector informal, de las cuales 2 millones 500 mil correspondieron a unidades productivas agropecuarias y 5 millones 126 mil a unidades no agropecuarias. Las unidades agropecuarias son las que operan en las actividades económicas Agropecuaria
y pesca; y las unidades no agropecuarias en todas las demás actividades económicas.

La mayor parte de las unidades productivas no agropecuarias del sector informal, están en las actividades: Comercio (1 millón 712 mil) y Transportes y comunicaciones (1 millón 127 mil). El 81,4% de estas unidades productivas no lleva las cuentas de sus negocios, en tanto que el 18,4% lo hace a través de "apuntes, registros o anotaciones personales". En cuanto al lugar donde desempeñan su negocio, el 42,3% lo hace en un local, principalmente dentro de las habitaciones de su vivienda (24,8%), y en un taller dentro de su vivienda con habitación exclusiva (6,0%); en cambio el 57,7% no tiene un local fijo para desempeñar su negocio, **pues lo realiza en vehículos para transporte de personas (19,9%), como ambulante (18,8%)** o en el domicilio de los clientes (12,4%).

Ahora bien, el porcentaje de comerciantes ambulantes se ha incrementado como consecuencia del inicio de la emergencia sanitaria declarada en el marco del covid-19 y el incremento de costo de vida, aunado a ello tenemos otros factores como la dificultad en la inserción laboral o la escasez de oportunidad en el mercado laboral dependiente.

En tal sentido, si bien el Estado ha buscado mitigar estas problemáticas a través de su rol subsidiario, aplicando políticas públicas prestacional o de fomento, pero ello no ha sido suficiente para abastecer las necesidades colectivas.

---

[3] Instituto Nacional de Estadística e Informática. "Producción y Empleo Informal en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2019". Consulta: 4 de enero de 2023.

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1764/libro.pdf

Por estas consideraciones, resulta necesario proponer soluciones que permitan armonizar el comercio ambulatorio "no regulado" y el derecho al trabajo de aquellos que mediante esta actividad obtienen el sustento básico para su hogar.

1.4. PROPUESTA DE SOLUCION

Siendo así, consideramos pertinente modificar los artículos 46 y 48 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, en los siguientes extremos:

"Artículo 46. SANCIONES

Las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes, sin perjuicio de promover las acciones judiciales sobre las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar.

Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias.

Las sanciones que aplique la autoridad municipal podrán ser las de multa, suspensión de autorizaciones o licencias, clausura, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otras.

A solicitud de la municipalidad respectiva o del ejecutor coactivo correspondiente, la Policía Nacional prestará su apoyo en el cumplimiento de las sanciones que se impongan, bajo responsabilidad.".

"Artículo 48. DECOMISO

Se prohíbe toda forma de confiscación, requisa, decomiso, incautación, apropiación, desposeimiento o cualquier otra medida punitiva que involucre la privación de producir, fabricar, distribuir y comercializar bienes y/o servicios, de los trabajadores ambulantes, siempre y cuando los bienes y/o servicios no constituyan peligro contra la vida o la salud, o su consumo esté prohibidos por la ley. En ese extremo, 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.

Mediante la modificación de los artículos mencionados se restringiría excepcionalmente el decomiso, la incautación y la confiscación de los comerciantes ambulantes cuando estemos frente a un producto que constituya peligro contra la vida o la salud, o su consumo esté prohibido por el marco normativo vigente.

Asimismo, las demás facultades sancionadoras que establece la ley de la materia quedan vigentes; por lo que, mediante esta medida quedaría proscrita la compulsión ejercida por los agentes municipales en perjuicio de los comerciantes ambulantes, por lo que la autoridad municipal deberá emplear otros mecanismos menos lesivos a efectos de regular el comercio ambulatorio.

1.5. MARCO NORMATIVO

a. El artículo 58 y 195 de la **Constitución Política del Perú**.
b. La Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
c. La Ordenanza N.° 1787-MML, que regula el Comercio Ambulatorio en los Espacios Públicos en Lima Metropolitana.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente iniciativa legislativa no vulnera la Constitución Política vigente, más bien busca armonizar lo prescrito en nuestra ley y las facultades fiscalizadoras y sancionadoras municipales, pues únicamente modifica los artículos 46 y 48 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, estableciendo una regulación mucho mas cercana a nuestra realidad nacional.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley no generará gasto o egreso pecuniario para el Estado, y conforme a lo expuesto líneas arriba la presente propuesta permite dar regulación armónica a la facultad fiscalizadora de los municipios en salvaguarda de los comerciantes ambulantes a fin de prevenir el uso excesivo de la fuerza de parte de los agentes municipales y/o la destrucción parcial o completa de la mercadería durante un operativo de intervención.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

Conforme Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR por la que se aprueba la agenda legislativa para el período anual de sesiones 2022-2023, el presente proyecto de ley se encuadra en los objetivos:

DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO, y la siguiente política de Estado:

- Reducción de la pobreza.

EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL, y la siguiente política de Estado:

- Acceso al empleo pleno, digno y productivo.

GBU/jlbm.