

## PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE GARANTÍAS EN LA FISCALIZACIÓN DEL COMERCIO AMBULATORIO, PROHÍBE EL DECOMISO DE BIENES LÍCITOS Y NO PELIGROSOS, Y MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

El Grupo Parlamentario “**Juntos por el Perú – Voces del Pueblo – Bloque Magisterial**”, a iniciativa del Congresista de la República que suscribe, **GUILLERMO BERMEJO ROJAS**, en ejercicio de las facultades de iniciativa legislativa consagrada en los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú y en observancia de lo dispuesto en los artículos 75° y 76°, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan a consideración del Congreso el siguiente:

### LEY QUE ESTABLECE GARANTÍAS EN LA FISCALIZACIÓN DEL COMERCIO AMBULATORIO, PROHÍBE EL DECOMISO DE BIENES LÍCITOS Y NO PELIGROSOS, Y MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

## CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

### Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley establece garantías mínimas y reglas claras para la fiscalización del comercio ambulatorio, prohíbe el decomiso o retención de bienes lícitos y no peligrosos, regula el procedimiento de intervención municipal con respeto al debido proceso y tutela efectiva, define responsabilidades y sanciones por abusos, promueve la formalización progresiva y modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, a fin de armonizarla con estos estándares.

### Artículo 2.- Finalidad

La ley tiene por finalidad proteger la dignidad, integridad y medios de subsistencia de los comerciantes ambulatorios; prevenir y sancionar prácticas abusivas en los operativos de fiscalización, tales como decomisos sin acta, destrucción injustificada de bienes, violencia o apropiación de mercancías; garantizar la legalidad, necesidad y proporcionalidad en la actuación municipal; fortalecer la seguridad jurídica y la convivencia pacífica en el espacio público; y fomentar la formalización progresiva del comercio ambulatorio en beneficio del desarrollo local.

### Artículo 3.- Ámbito de aplicación y sujetos protegidos

La presente ley es de aplicación en todo el territorio de la República y rige para las actuaciones de fiscalización, inspección, control y sanción que realicen las municipalidades, sus órganos, unidades y personal, incluido el personal tercerizado o contratado, respecto del comercio ambulatorio en la vía pública y demás espacios de dominio o uso público. Son sujetos protegidos las personas naturales que ejercen actividades de comercio ambulatorio, sea de forma itinerante, semiestacionaria o eventual, con o sin autorización municipal vigente, así como sus ayudantes o dependientes que participen en la actividad. La protección establecida en esta ley alcanza a toda intervención municipal vinculada al comercio ambulatorio, sin perjuicio de la competencia de otras entidades en materia sanitaria, de seguridad, defensa del consumidor u otras análogas. Las ordenanzas y disposiciones municipales deberán adecuarse a los estándares de esta ley y su reglamento. En caso de contradicción, prevalecen las disposiciones de esta ley. Quedan comprendidas las intervenciones realizadas con apoyo de la Policía Nacional del Perú u otras entidades públicas, cuando se ejecuten en el marco de operativos municipales sobre comercio ambulatorio.

#### Artículo 4.- Definiciones

Para efectos de la presente ley, se entiende por:

- a) Comerciante ambulatorio: Persona natural que ofrece o comercializa bienes o servicios en la vía pública u otros espacios de uso público, de manera itinerante, semiestacionaria o eventual, sin establecimiento comercial fijo. Incluye microemprendimientos familiares y a quienes actúen como ayudantes o dependientes en dicha actividad.
- b) Fiscalización municipal (o fiscalización): Conjunto de actuaciones de verificación, inspección, control y, de ser el caso, sanción, realizadas por las municipalidades a través de sus órganos y personal competente, orientadas a asegurar el cumplimiento de las normas aplicables al comercio ambulatorio.
- c) Decomiso: Medida administrativa excepcional de incautación, retiro y traslado de bienes que, por su carácter ilícito o peligroso para la salud o seguridad públicas, deben ser separados de la circulación y sometidos a disposición final conforme a ley. El decomiso exige previo acto de inspección y acta de intervención con contenido mínimo.
- d) Retención: Medida administrativa de inmovilización o depósito temporal de bienes. En el marco de esta ley, queda prohibida la retención de bienes lícitos y no peligrosos pertenecientes a comerciantes ambulatorios; solo procede respecto de bienes que encuadren en las categorías de ilícitos o peligrosos, conforme a la presente ley.
- e) Bienes ilícitos: Aquellos cuya producción, comercialización o circulación esté prohibida por el ordenamiento jurídico (por ejemplo, mercancía robada, contrabando, bienes falsificados o adulterados, sustancias prohibidas u otros de similar naturaleza).

f) Bienes peligrosos: Bienes que, por su estado, naturaleza o condiciones de conservación, representan un peligro cierto e inminente para la salud o seguridad públicas (por ejemplo, alimentos en descomposición o vencidos, productos químicos sin condiciones de seguridad, inflamables sin medidas de control, u otros que la autoridad competente determine técnicamente). La calificación de peligro debe sustentarse en verificación técnica y consignarse en el acta.

g) Cadena de custodia: Conjunto de procedimientos documentados que aseguran la identidad, integridad, conservación, ubicación y destino de los bienes decomisados desde su incautación hasta su devolución, destrucción o disposición final; comprende el registro de responsables, traslados, almacenamiento y toda entrega o recepción.

h) Acta de intervención: Documento administrativo que deja constancia de la actuación de fiscalización. Contiene, como mínimo: fecha, hora y lugar; base legal; identificación del personal interviniente y del comerciante; motivo y descripción detallada de la intervención; inventario y características de los bienes afectados; calificación de ilícito o peligroso cuando corresponda, con sustento técnico; constancias de cadena de custodia y destino inmediato; firmas de los intervinientes y del administrado o la indicación de su negativa; y entrega inmediata de copia al administrado. Cuando exista registro audiovisual, se consigna el medio y referencia correspondiente.

#### Artículo 5.- Principios

Las autoridades municipales y todo personal que intervenga en la fiscalización del comercio ambulante actúan con sujeción a los siguientes principios, que orientan la interpretación y aplicación de la presente ley y prevalecen sobre disposiciones de menor jerarquía:

a) Legalidad. Toda actuación debe estar prevista en norma con rango de ley o en sus reglamentos, debidamente motivada y dentro de la competencia de la autoridad.

b) Proporcionalidad. Las medidas adoptadas deben ser idóneas para el fin legítimo, necesarias frente a alternativas menos gravosas e internamente equilibradas respecto del beneficio público perseguido y el costo que imponen al administrado.

c) Mínima intervención. Se privilegian medidas no coercitivas y de menor afectación (información, apercibimiento, retiro del puesto) antes que restricciones intensas; el decomiso se limita a los supuestos taxativos de esta ley.

d) Dignidad. En toda intervención se respeta la integridad física, psíquica y moral de las personas, prohibiéndose tratos degradantes, humillantes o violentos.

- e) No discriminación. Se proscribe toda distinción basada en condición económica, origen, género, orientación sexual, discapacidad, pertenencia étnica, idioma u otra análoga.
- f) Protección del sustento. Al adoptar medidas, la autoridad minimiza el impacto en el medio de subsistencia del comerciante y su núcleo familiar, evitando la incautación de bienes lícitos y no peligrosos.
- g) Interés superior del niño. Cuando la intervención afecte directa o indirectamente a niñas, niños o adolescentes, su interés superior orienta la decisión y prioriza su protección integral.
- h) Razonabilidad. Las decisiones administrativas se fundamentan en hechos verificables, criterios técnicos y motivación suficiente, evitando arbitrariedad.

Las disposiciones de esta ley se interpretan de conformidad con estos principios y bajo el criterio pro persona a favor de la protección de derechos.

## **CAPÍTULO II: DERECHOS Y GARANTÍAS DEL COMERCIANTE AMBULANTE**

### Artículo 6.- Derechos y trato digno

Toda persona dedicada al comercio ambulatorio tiene derecho a:

- a) Trato digno y no discriminación, con respeto a su integridad física, psíquica y moral.
- b) Identificación del personal interviniente, mediante exhibición de credenciales vigentes y constancia en el acta.
- c) Información clara y oportuna sobre el motivo, base legal y alcance de la intervención.
- d) Defensa y tutela efectiva, incluyendo la posibilidad de formular observaciones en el acta, presentar descargos y acceder a mecanismos de queja.
- e) Copia inmediata del acta de intervención y acceso a todo registro documental o audiovisual generado.
- f) No incautación de bienes lícitos y no peligrosos, de conformidad con esta ley.
- g) Devolución de bienes cuando corresponda, en los plazos y condiciones establecidos, garantizando la cadena de custodia.
- h) Registrar por cuenta propia la intervención mediante audio o video, sin interferir la actuación.

i) Atenciones y ajustes razonables cuando se trate de gestantes, personas adultas mayores, personas con discapacidad o cuando existan niñas, niños o adolescentes involucrados.

j) Reparación o indemnización conforme a ley y a la responsabilidad civil extracontractual aplicable cuando se acredite destrucción, pérdida o deterioro indebido de sus bienes por actuación municipal.

Las autoridades municipales adoptan medidas para minimizar el impacto de la intervención en el sustento del comerciante y su familia y procuran soluciones no coercitivas antes de aplicar medidas más gravosas.

### Artículo 7.- Prohibiciones y límites

7.1. Prohibición de decomisar o retener bienes lícitos y no peligrosos. Queda prohibido a cualquier autoridad municipal, funcionario o servidor público incautar, retirar, trasladar o mantener en depósito bienes lícitos y no peligrosos pertenecientes a comerciantes ambulatorios. En tales casos solo procede la sanción que corresponda y, de ser el caso, el retiro del puesto sin incautación de la mercancía.

7.2. Decomiso excepcional. El decomiso solo procede respecto de bienes ilícitos o peligrosos para la salud o seguridad públicas, previa verificación técnica cuando corresponda, y exige acto de inspección y acta de intervención con contenido mínimo y entrega de copia inmediata.

7.3. Prohibición de apropiación, consumo, reparto o destrucción injustificada. Se prohíbe al personal interviniente apropiarse, consumir, repartir, donar o destruir bienes del comerciante fuera de los supuestos y procedimientos establecidos en esta ley y su reglamento. Todo destino final se consigna en el acta y se sujeta a cadena de custodia.

7.4. Prohibición de uso de fuerza por fiscalizadores. El personal de fiscalización no está facultado para el uso de la fuerza contra las personas. Ante resistencia, la municipalidad solicitará apoyo de la Policía Nacional del Perú, observando los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

7.5. Límites procedimentales. Son nulas las intervenciones que: se realicen sin identificación del personal; omitan el levantamiento de acta o su contenido mínimo; incumplan la cadena de custodia; o desconozcan la prohibición del numeral 7.1. La nulidad no exime las responsabilidades administrativas, civiles y penales del personal interviniente. La restitución inmediata de bienes es obligatoria cuando la nulidad alcance a su incautación.

7.6. Prohibición de cupos o metas de decomiso. Se prohíbe establecer metas, incentivos o “cupos” de decomisos o retenciones que distorsionen la finalidad preventiva y correctiva de la fiscalización.

7.7 Plazos de custodia y devolución. Los bienes decomisados conforme al numeral 7.2 se almacenan bajo condiciones adecuadas y se devuelven al administrado cuando corresponda, dentro de los plazos reglamentarios, bajo responsabilidad del órgano municipal competente.

#### Artículo 8.- Debido proceso en la intervención

8.1 Notificación inmediata. Toda intervención se inicia con la identificación del personal y la notificación inmediata, clara y comprensible al administrado del motivo, base legal, medidas a adoptar y derechos que le asisten. Esta información se consigna en el acta y se entrega copia inmediata al administrado.

8.2 Registro y constancia. La intervención se documenta mediante acta de intervención con contenido mínimo, pudiendo complementarse con registro audiovisual cuando sea viable. El administrado puede grabar por cuenta propia sin interferir la actuación.

8.3 Derecho de defensa. El administrado puede formular observaciones en el acta, presentar descargos y medios probatorios dentro de los plazos reglamentarios, y acceder a la asistencia letrada de su elección. La autoridad debe garantizar el acceso al expediente y a copias de todo soporte documental o audiovisual.

8.4 Idioma y accesibilidad. La notificación y el acta se realizan en idioma castellano y, cuando corresponda, en lengua originaria o con intérprete; se adoptan ajustes razonables para personas con discapacidad.

8.5 Tutela rápida. El administrado cuenta con mecanismos expeditivos de queja y tutela ante la propia municipalidad, la Defensoría del Pueblo, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministerio Público, incluyendo la solicitud de medidas correctivas o cautelares para la inmediata devolución de bienes indebidamente intervenidos o el cese de actos lesivos.

8.6 Motivación y plazos. Toda decisión se emite motivadamente y dentro de los plazos perentorios que fije el reglamento.

8.7 Nulidad y responsabilidades. La inobservancia de la notificación inmediata, del levantamiento de acta con contenido mínimo o de los derechos de defensa acarrea la nulidad de la intervención, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales del personal interviniente.

#### Artículo 9.- Prohibición del uso de la fuerza por fiscalizadores

9.1 Prohibición general. El personal de fiscalización no está facultado para emplear fuerza física contra las personas, ni para efectuar detenciones, usar esposas, bastones, aerosoles, armas o cualquier medio de coerción personal. Su rol es estrictamente administrativo y de verificación.

9.2 Apoyo policial. Ante situaciones de resistencia o riesgo que excedan sus funciones, la municipalidad solicitará apoyo de la Policía Nacional del Perú (PNP), cuya intervención se sujeta a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, privilegiando siempre la prevención y la disuasión.

9.3 Protección reforzada. En toda intervención se observará especial cuidado cuando estén presentes niñas, niños o adolescentes, personas gestantes, adultas mayores o con discapacidad, evitando cualquier acto que ponga en riesgo su integridad.

9.4 Rendición de cuentas. Toda solicitud de apoyo a la PNP y su resultado se consigna en el acta y en el informe de intervención; cualquier uso de la fuerza debe estar debidamente motivado y documentado.

9.5 Responsabilidades. El incumplimiento de esta prohibición configura falta muy grave y da lugar a sanciones disciplinarias y a las acciones civiles y penales que correspondan.

### **CAPÍTULO III: PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN**

#### **Artículo 10.- Identificación del personal y condiciones mínimas del operativo**

10.1 Identificación obligatoria. Todo operativo de fiscalización se inicia con la identificación visible del personal interviniente, mediante exhibición de credenciales vigentes que consignen nombres y apellidos, cargo, órgano municipal, código o número de identificación y vigencia. Esta información se consigna en el acta.

10.2 Competencia y orden de servicio. El operativo se sustenta en orden de servicio o disposición interna que precise fecha, hora, lugar, objetivo, el número del operativo, base legal y personal asignado, la cual se pone a disposición del administrado a su requerimiento y se anexa al expediente.

10.3 Condiciones mínimas de actuación. El personal interviniente:

- a) Actúa uniformado o con distintivos oficiales visibles, y sin portar armas ni elementos de coerción personal.
- b) Mantiene trato digno, lenguaje claro y evita conductas intimidatorias o degradantes.
- c) Se abstiene de manipular o trasladar bienes del administrado sin cumplir los supuestos y formalidades de esta ley.
- d) Garantiza la presencia de testigo o fedatario cuando sea posible, dejando constancia en el acta.

10.4 Registro audiovisual. Cuando sea viable y sin vulnerar derechos de terceros, la municipalidad registra audiovisualmente la intervención (video o fotografía) para fines de transparencia y control, dejando constancia del medio empleado y su resguardo. El administrado puede registrar por cuenta propia la intervención, sin interferir la actuación.

10.5 Publicidad y transparencia. Las municipalidades implementan mecanismos de trazabilidad de operativos (número de operativo, fecha, lugar, personal interviniente) y resguardan los registros documentales y audiovisuales conforme a la normativa de gestión documental y protección de datos personales.

#### Artículo 11.- Acta obligatoria de intervención

11.1 Levantamiento obligatorio. Toda intervención se documenta mediante acta de intervención, bajo responsabilidad del jefe de operativo o del inspector actuante. Sin acta, cualquier medida adoptada carece de validez.

11.2 Contenido mínimo. El acta contiene, como mínimo:

- a) Fecha, hora y lugar exactos de la intervención.
- b) Base legal invocada y objetivo del operativo.
- c) Identificación del personal interviniente (nombres, cargo, órgano y código).
- d) Identificación del administrado (nombre y documento de identidad) y, de ser el caso, de sus ayudantes o dependientes.
- e) Descripción clara del motivo de la intervención y de las medidas adoptadas.
- f) Inventario detallado de bienes afectados, con cantidad, características relevantes y estado de conservación.
- g) Calificación técnica cuando corresponda (ilícito o peligroso), con sustento y autoridad competente que la emite.
- h) Medidas de custodia, lugar de depósito, responsables y cadena de custodia.
- i) Destino inmediato de los bienes (devolución, depósito, destrucción excepcional) y plazos aplicables.
- j) Referencia al registro audiovisual existente, indicando soporte, código o enlace de archivo interno.
- k) Observaciones del administrado y constancia de haber sido informado de sus derechos y de los recursos o quejas disponibles.
- l) Firmas del personal interviniente y del administrado; en caso de negativa a firmar, se deja constancia y, de ser posible, firma un testigo.

11.3 Entrega inmediata de copia. Concluida la intervención, se entrega copia inmediata del acta al administrado por el medio disponible (físico o digital). La negativa injustificada a entregar la copia constituye falta muy grave.

11.4 Correcciones y acceso. El administrado puede solicitar aclaraciones o rectificaciones dentro del plazo que establezca el reglamento. La municipalidad garantiza el acceso del administrado al expediente y a los registros audiovisuales relacionados.

11.5 Nulidad por omisiones esenciales. La ausencia del acta o la omisión de su contenido mínimo (literales a, c, e, f y h) acarrea la nulidad de la intervención y la inmediata restitución de bienes, sin perjuicio de las responsabilidades correspondientes.

#### Artículo 12.- Custodia, devolución y cadena de custodia de bienes

12.1 Depósito y resguardo. Todo bien objeto de intervención conforme a esta ley es inventariado, rotulado y sellado en el lugar de los hechos y trasladado al depósito municipal habilitado, garantizando condiciones de seguridad, salubridad y, tratándose de perecibles o sensibles, conservación adecuada (frío, ventilación u otras que correspondan).

12.2 Cadena de custodia. Desde la intervención hasta su destino final, la municipalidad asegura la trazabilidad del bien mediante registros que identifiquen fechas y horas, responsables, movimientos, almacenamiento y accesos. Toda entrega/recepción se consigna en actas o formatos específicos.

12.3 Constancia de depósito. Al concluir la intervención, se entrega al administrado la constancia de depósito con el inventario, ubicación del bien, condiciones de custodia y vías de contacto.

12.4 Acceso a información. El administrado tiene derecho a acceder al expediente, inventarios y registros de cadena de custodia, así como a solicitar verificación del estado de sus bienes.

12.5 Devolución. Procede la devolución inmediata cuando: se declare la nulidad de la intervención; una verificación técnica descarta la ilicitud o peligrosidad; o se acredite error material en la identificación del bien. La devolución se realiza dejando constancia en el expediente y en el acta complementaria.

12.6 Responsabilidad por conservación. El órgano municipal es responsable por la pérdida, deterioro o destrucción indebida de los bienes bajo su custodia y debe reparar los daños conforme a ley.

12.7 Prohibiciones. Se prohíbe al personal municipal consumir, apropiarse, repartir, donar, rematar o manipular los bienes fuera de los supuestos y procedimientos previstos en esta ley y su reglamento.

12.8 Bienes no reclamados. Vencidos los plazos reglamentarios sin reclamación solo respecto de bienes no retornables por ser ilícitos o peligrosos, se procede a su disposición final conforme al artículo

13. En ningún caso se mantiene depósito de bienes lícitos y no peligrosos, por estar prohibido su decomiso.

#### Artículo 13.- Destrucción excepcional y coordinaciones intersectoriales

13.1 Carácter excepcional. La destrucción de bienes procede exclusivamente respecto de bienes ilícitos o peligrosos para la salud o seguridad pública, nunca sobre bienes lícitos y no peligrosos.

13.2 Sustento técnico y acta. La destrucción exige informe o verificación técnica de la autoridad competente (según materia: salud, sanidad animal/vegetal, seguridad, entre otras) y se realiza con acta específica que detalle: identificación del expediente, naturaleza y cantidad del bien, fundamento técnico, método de destrucción, responsables, lugar, fecha y hora, con registro audiovisual cuando sea viable.

13.3 Riesgo inminente. Ante peligro cierto e inminente para la salud o seguridad públicas, la destrucción puede ejecutarse de inmediato, dejando constancia del fundamento técnico y comunicando en un plazo máximo de 24 horas el acto y sustento al expediente.

13.4 Coordinación intersectorial. Según la naturaleza del bien, la municipalidad coordina y, cuando corresponda, actúa con la participación de las entidades competentes (MINSA/DIGESA o autoridad sanitaria; SENASA; DIGEMID; PRODUCE; INDECOPI; OSINERGMIN; entre otras). En casos de ilícitos, se da aviso previo al Ministerio Público y, de ser necesario, se conserva muestra o evidencia bajo cadena de custodia.

13.5 Métodos y medio ambiente. La destrucción se ejecuta con métodos seguros y ambientalmente adecuados, cumpliendo la normativa sanitaria y ambiental vigente, bajo responsabilidad del órgano municipal.

13.6 Prohibiciones y responsabilidades. Se prohíbe consumir, repartir, donar o comercializar bienes destinados a destrucción. El incumplimiento genera responsabilidades administrativas, civiles y penales conforme a ley.

## **CAPÍTULO IV: RESPONSABILIDADES Y SANCIONES**

#### Artículo 14.- Infracciones administrativas del personal municipal

14.1 Constituyen infracciones administrativas las conductas del personal de fiscalización que vulneren la presente ley, su reglamento o los protocolos internos aplicables.

14.2 A efectos de graduación, se consideran faltas graves, sin perjuicio de otras que establezca el reglamento o la normativa de servicio civil:

- a) Decomiso o retención sin acta de intervención, con omisión del contenido mínimo, o pese a estar prohibido por esta ley.
- b) Violencia física o tratos degradantes contra el administrado o terceros durante la intervención.
- c) Destrucción injustificada de bienes o su disposición final sin sustento técnico ni observancia del procedimiento.
- d) Sustracción, consumo, reparto, donación o apropiación de bienes intervenidos o bajo custodia municipal.
- e) Manipulación indebida de bienes que comprometa su integridad o cadena de custodia.
- f) Falsedad u ocultamiento de información en el acta, informes o registros audiovisuales del operativo.
- g) Uso de la fuerza o de medios coercitivos en contravención del artículo 9.
- h) Incumplimiento deliberado de la obligación de entregar copia del acta al administrado o de permitir el acceso al expediente.
- i) Establecer metas o incentivos de decomiso.
- j) Represalia o intimidación contra quien presente quejas, denuncias o registre la intervención.

14.3 El reglamento podrá tipificar faltas leves y muy graves, precisando criterios de reiterancia, dolo, afectación al administrado y daño al interés público.

#### Artículo 15.- Medidas disciplinarias y deber de denuncias

15.1 Las faltas previstas en el artículo precedente dan lugar, según su gravedad y reiterancia, a amonestación, suspensión sin goce de haber, cese o destitución, y demás medidas que correspondan conforme al régimen disciplinario aplicable, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal.

15.2 La entidad podrá disponer medidas preventivas (separación temporal del cargo operativo, reasignación, retiro de credenciales y equipos) para evitar la continuidad del daño o la obstaculización de la investigación.

15.3 Cuando los hechos puedan constituir delito, abuso de autoridad, peculado, hurto/robo, lesiones, entre otros, la autoridad municipal tiene el deber de denunciar ante el Ministerio Público y, de ser el caso, comunicar a la Policía Nacional del Perú, sin dilación.

15.4 El órgano de control interno tramita las acciones de su competencia y comunica a la Contraloría General de la República cuando corresponda.

15.5 La tramitación disciplinaria se realiza con debida diligencia, respetando el derecho de defensa del investigado y el interés del administrado afectado, priorizando la reparación del daño.

#### Artículo 16.- Mecanismos de queja y tutela rápida

16.1 Las municipalidades implementan un Canal Único de Quejas y Tutela Rápida para comerciantes ambulatorios, accesible de forma presencial y digital, que permita: presentar quejas y solicitudes de medidas correctivas o cautelares, adjuntar evidencia documental o audiovisual, y dar seguimiento al caso.

16.2 Presentada la queja, la entidad emite acuse de recibo inmediato y evalúa en un plazo máximo de 48 horas la adopción de medidas correctivas/cautelares.

16.3 La municipalidad emite respuesta motivada sobre el fondo en un plazo no mayor de 10 días hábiles, sin perjuicio de plazos más breves que fije el reglamento. La falta de respuesta constituye infracción funcional.

16.4 Sin perjuicio de lo anterior, el administrado puede recurrir en cualquier momento a la Defensoría del Pueblo, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio del Interior (comisarías), Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo y al Ministerio Público para la tutela de derechos y la investigación de delitos, respectivamente.

16.5 Las quejas y sus resultados se registran y publican en formato estadístico, preservando la identidad de los administrados, para fines de transparencia y mejora continua de la fiscalización.

## **CAPÍTULO V: FORMALIZACIÓN PROGRESIVA Y CONVIVENCIA**

### Artículo 17.- Padrón y autorizaciones temporales

17.1 Padrón de comerciantes ambulatorios. Las municipalidades implementan y mantienen actualizado un Padrón de Comerciantes Ambulatorios, de acceso público en formato estadístico. El padrón registra, como mínimo: datos de identificación del comerciante, rubro, modalidad (itinerante, semiestacionaria o eventual), zona de operación, y condición de vulnerabilidad, respetando la normativa de protección de datos personales.

17.2 Inscripción simplificada. La inscripción en el padrón se realiza mediante procedimiento simplificado, con declaración jurada y sin exigir requisitos desproporcionados o ajenos a la actividad; se admite la identificación alternativa en casos de personas sin documento a la mano, con verificación posterior.

17.3 Autorizaciones temporales. Las municipalidades otorgan autorizaciones temporales o estacionales para el ejercicio del comercio ambulatorio en zonas y horarios compatibles, priorizando a personas en situación de vulnerabilidad (jefas/es de hogar, adultos mayores, personas con discapacidad, víctimas de violencia, entre otros), con criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios.

17.4 Tasas razonables. Las tasas asociadas a la inscripción y autorizaciones deben ser razonables, proporcionales al costo del servicio y no constituyen barreras de acceso; su impago no habilita el decomiso de bienes lícitos y no peligrosos.

17.5 No criminalización. La falta de inscripción o de autorización temporal no habilita el uso de la fuerza ni el decomiso prohibido por esta ley; solo procede la imposición de medidas menos gravosas (apercibimiento, reordenamiento, retiro del puesto cuando corresponda) y la conducción hacia el trámite de regularización.

17.6 Participación. La elaboración y actualización del padrón se realiza con participación de organizaciones de comerciantes ambulatorios, garantizando enfoque intercultural.

#### Artículo 18.- Zonificación compatible y reubicación dialogada

18.1 Zonificación compatible. Las municipalidades determinan zonas y horarios compatibles con el comercio ambulatorio, procurando su integración al tejido urbano, la seguridad vial y sanitaria, y la convivencia pacífica con residentes, peatones y comercios formales.

18.2 Criterios técnicos y sociales. La zonificación se sustenta en criterios técnicos (ancho de vía, flujos peatonales, accesos a servicios, limpieza) y sociales (densidad de oferta, oportunidades de ingreso, vulnerabilidad), evitando prohibiciones generales o indiscriminadas.

18.3 Reubicación dialogada. Toda medida de reubicación o retiro por razones de ordenamiento se ejecuta mediante proceso participativo con los comerciantes afectados, garantizando: preaviso razonable, alternativas de ubicación equivalentes en condiciones de acceso a demanda, cronograma gradual, y acompañamiento municipal para la transición.

18.4 Medidas de mitigación. Cuando la reubicación pueda afectar significativamente el ingreso de los comerciantes, la municipalidad implementa medidas de mitigación (ferias temporales, campañas de difusión de nuevos puntos, facilidades logísticas) hasta la estabilización de la actividad.

18.5 No uso de fuerza ni decomiso como mecanismo de reubicación. La reubicación no podrá ejecutarse mediante uso de la fuerza por fiscalizadores ni mediante decomisos prohibidos; se observarán estrictamente los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad y, de requerirse, el apoyo de la PNP conforme al artículo 9.

18.6 Evaluación y revisión. La zonificación se evalúa periódicamente con indicadores de convivencia, salubridad y oportunidades económicas; los ajustes se adoptan con participación de las organizaciones de comerciantes y de la ciudadanía.

## Artículo 19.- Acompañamiento productivo y articulación con PRODUCE/municipios

19.1 Ruta de formalización progresiva. Las municipalidades, en coordinación con el Ministerio de la Producción (PRODUCE) y otras entidades competentes, implementan rutas de formalización progresiva que contemplen: orientación para RUC/RUS, licencias o autorizaciones simplificadas, inocuidad alimentaria cuando corresponda, y educación financiera básica.

19.2 Capacitación y asistencia técnica. Se desarrollan programas de capacitación gratuita y asistencia técnica en: gestión del pequeño negocio, manipulación de alimentos, marketing digital, asociatividad y cooperativismo, seguridad ocupacional e higiene.

19.3 Acceso a equipamiento y mejoras. Mediante convenios y programas municipales, se promueve el acceso a equipamiento estándar (carros, módulos, indumentaria sanitaria) y a infraestructura de apoyo (puntos de agua, residuos, sanitarios), priorizando a quienes cuenten con autorización temporal y cumplan buenas prácticas.

19.4 Instrumentos financieros y ferias. En coordinación con PRODUCE, COFIDE y gobiernos regionales, se facilitan instrumentos financieros inclusivos (microcrédito responsable, ahorro programado) y la organización de ferias itinerantes o mercados temporales para ampliar la demanda y la visibilidad del comercio ambulatorio autorizado.

19.5 Seguimiento e incentivos. Las municipalidades establecen indicadores de desempeño e incentivos no monetarios (prioridad en reasignación de espacios, extensión de autorizaciones) para quienes adopten buenas prácticas sanitarias y de convivencia.

19.6 Enfoque de derechos. Todas las acciones de acompañamiento se implementan con enfoque de derechos humanos, interculturalidad, igualdad y no discriminación, y deberán coordinarse con políticas de empleo y desarrollo económico local.

## **CAPÍTULO VI: IMPLEMENTACIÓN, SUPERVISIÓN Y REGLAMENTACIÓN**

### Artículo 20.- Reglamento Nacional de Fiscalización del Comercio Ambulatorio

20.1 El Poder Ejecutivo aprueba, mediante Decreto Supremo refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y los sectores competentes, el Reglamento Nacional de Fiscalización del Comercio Ambulatorio dentro del plazo máximo de noventa (90) días hábiles de publicada la presente ley.

20.2 El Reglamento desarrolla, como estándares mínimos obligatorios, al menos los siguientes lineamientos:

- a) Protocolos de intervención: fases, roles, identificación del personal, trato digno, comunicación al administrado y criterios de riesgo.
- b) Modelo único de acta y contenidos mínimos; formatos para inventario, constancias de depósito y de devolución.
- c) Cadena de custodia: procedimientos, registros, condiciones de almacén y trazabilidad, incluidos bienes perecibles.
- d) Registro audiovisual: condiciones para su realización, resguardo, acceso y protección de datos personales.
- e) Coordinación intersectorial y criterios técnicos para calificar bienes peligrosos o ilícitos; participación de autoridades competentes.
- f) Prohibiciones operativas: límites al decomiso/retención y a la fuerza; reglas de apoyo de la PNP.
- g) Mecanismos de queja y tutela rápida: plazos, medidas correctivas/cautelares e interoperabilidad con Defensoría del Pueblo y Ministerio Público.
- h) Capacitación obligatoria y periódica del personal de fiscalización en derechos humanos, gestión de conflictos, cadena de custodia e integridad pública.
- i) Gestión documental y transparencia: trazabilidad de operativos, conservación de expedientes y publicidad estadística.
- j) Monitoreo, indicadores y reporte para seguimiento nacional del cumplimiento de la presente ley.

20.3 El Reglamento podrá establecer procedimientos simplificados diferenciados por tipo de mercancía, nivel de riesgo y naturaleza del operativo, sin desnaturalizar las garantías previstas por la ley.

#### Artículo 21.- Monitoreo y reporte

21.1 Las municipalidades deben implementar sistemas de registro y reporte de las intervenciones de fiscalización, que incluyan como mínimo: número de operativos, lugar y fecha, personal interviniente, medidas adoptadas, número de actas levantadas, inventarios, bienes decomisados (solo cuando proceda conforme a ley), devoluciones, destrucciones excepcionales, quejas recibidas y medidas correctivas.

21.2 Las municipalidades remiten a la PCM un informe trimestral con los indicadores señalados en el Reglamento. La PCM consolida la información, la publica en su portal institucional en formato estadístico y de datos abiertos, y la eleva al Consejo de Ministros.

21.3 La PCM coordina con PRODUCE, MINSA, PNP, Defensoría del Pueblo y demás entidades competentes la supervisión intersectorial del cumplimiento de la presente ley, pudiendo emitir recomendaciones vinculantes para la adecuación de protocolos y buenas prácticas.

21.4 El incumplimiento de las obligaciones de registro y reporte constituye infracción funcional y da lugar a las responsabilidades administrativas que correspondan, sin perjuicio de otras acciones de control por los órganos competentes.

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

### Primera. – Modificación del artículo 48 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

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.

#### **Párrafo agregado 1. Prohibición de decomisar o retener bienes lícitos y no peligrosos.**

Queda prohibido a cualquier autoridad municipal decomisar, retirar, trasladar o mantener en depósito bienes lícitos y no peligrosos pertenecientes a comerciantes ambulatorios. En tales casos, solo procede la sanción que corresponda y, de ser necesario, el retiro del puesto sin incautación de la mercancía.

#### **Párrafo agregado 2. Acta previa y contenido mínimo.**

Toda medida de decomiso respecto de bienes ilícitos o peligrosos exige previo acto de inspección y acta de intervención con contenido mínimo, que incluya identificación del personal interviniente y del administrado; motivo y base legal; inventario detallado de bienes; calificación técnica que sustente la ilicitud o peligrosidad; medidas de custodia y destino inmediato; y entrega inmediata de copia al administrado.

#### **Párrafo agregado 3. Custodia y cadena de custodia.**

Los bienes decomisados quedan bajo custodia municipal en depósitos habilitados, con cadena de custodia que garantice su identidad, integridad, conservación y trazabilidad desde la incautación hasta su devolución o disposición final. Se prohíbe al personal municipal consumir, apropiarse, repartir, donar o comercializar dichos bienes.

#### **Párrafo agregado 4. Devolución.**

Procede la devolución al administrado cuando: se declare la nulidad de la intervención; se descarte la ilicitud o peligrosidad; o se subsane la infracción o se cumpla la sanción impuesta, según corresponda. La devolución se realiza dejando constancia en el expediente y en acta complementaria.

#### **Párrafo agregado 5. Destrucción excepcional con sustento técnico.**

La destrucción procede exclusivamente respecto de bienes ilícitos o peligrosos para la salud o seguridad públicas, con informe o verificación técnica de la autoridad competente, levantándose acta específica que consigne método, responsables, lugar, fecha y registro audiovisual cuando sea viable. En caso de peligro cierto e inminente, podrá ejecutarse de inmediato, dejando constancia y comunicando al expediente dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes.

#### **Párrafo agregado 6. Coordinación intersectorial.**

Según la naturaleza del bien, la municipalidad coordina y, cuando corresponda, actúa con participación de las entidades competentes (MINSA/DIGESA, SENASA, DIGEMID, PRODUCE, INDECOPI, entre otras). En casos de bienes ilícitos, se da aviso al Ministerio Público y se conserva la evidencia bajo cadena de custodia.

#### **Segunda. – Incorporación del Art. 83-A de la Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades**

##### **“Artículo 83-A.— Ordenamiento y fiscalización del comercio ambulatorio en espacios de uso público”**

83-A.1 Estándares mínimos obligatorios. En el marco de sus funciones de abastecimiento y comercialización y de la gestión de la vía y espacios de uso público, las municipalidades observan obligatoriamente los estándares mínimos nacionales de protección de derechos del comerciante ambulatorio establecidos por ley y su reglamento, garantizando el trato digno, el debido proceso y la prohibición de decomisar o retener bienes lícitos y no peligrosos en toda intervención.

83-A.2 Procedimiento y límites de la intervención. La fiscalización municipal del comercio ambulatorio se sujeta a protocolos estandarizados que incluyen: identificación del personal; acta de intervención con contenido mínimo y entrega inmediata de copia; cadena de custodia cuando proceda el decomiso de bienes ilícitos o peligrosos; registro y resguardo de la actuación; y prohibición de uso de fuerza por parte del personal de fiscalización, solicitándose apoyo de la PNP solo bajo los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

83-A.3 Formalización progresiva. Las municipalidades promueven la formalización del comercio ambulatorio mediante padrones, autorizaciones temporales, zonificación compatible y medidas de

acompañamiento productivo, con criterios objetivos y no discriminatorios, priorizando a personas en situación de vulnerabilidad, sin perjuicio de las competencias de otras entidades.

83-A.4 Adecuación normativa. Las ordenanzas, disposiciones y protocolos municipales en materia de comercio ambulatorio se adecuan a los estándares previstos por la normativa nacional dentro de los plazos establecidos. Carecen de eficacia las disposiciones municipales que los contradigan.

83-A.5 Participación y enfoques transversales. La planificación, revisión y evaluación de la regulación local relacionada con el comercio ambulatorio se realiza con participación de organizaciones representativas de comerciantes, considerando los enfoques de interculturalidad y de derechos humanos, y procurando la convivencia pacífica en el espacio público y el desarrollo económico local.

83-A.6 Coordinación intersectorial. Para la calificación técnica de bienes peligrosos o ilícitos, así como para las medidas de resguardo sanitario, las municipalidades coordinan con las entidades competentes (entre otras, MINSA/DIGESA, SENASA, DIGEMID, PRODUCE, INDECOPI) y, en caso de ilícitos, dan aviso al Ministerio Público, observando la preservación de evidencias.”

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

#### 1.1. Contextualización e identificación del problema

El comercio ambulatorio constituye una manifestación extendida de la economía popular y de subsistencia en las principales ciudades del país. Cumple funciones de abastecimiento de proximidad, genera ingresos para hogares con alta vulnerabilidad y responde, en gran medida, a brechas persistentes de empleo formal, barreras de entrada al mercado y costos fijos que los microemprendimientos no pueden asumir. En ese contexto, la presencia de vendedores ambulatorios en la vía pública es un fenómeno estructural y no meramente coyuntural, cuya gestión exige reglas claras que concilien el ordenamiento del espacio público con la protección efectiva de derechos fundamentales.

Sin embargo, la práctica cotidiana de fiscalización municipal evidencia un desbalance entre la potestad sancionadora y las garantías mínimas del administrado. Se han documentado operativos en los que se realizan decomisos sin acta, se procede a la destrucción injustificada de mercadería lícita y no peligrosa, se incurre en maltrato o violencia física contra los comerciantes y, en los casos más graves, se producen apropiaciones o repartos irregulares de bienes intervenidos. Estas conductas lesionan la dignidad de las personas, afectan su medio de subsistencia y socavan la legitimidad de las autoridades locales.

El problema se agrava por vacíos y dispersión normativa. La regulación del comercio ambulatorio descansa, principalmente, en ordenanzas municipales heterogéneas, muchas de ellas centradas en la prohibición y el decomiso antes que, en la prevención, el diálogo y la formalización progresiva. La legislación nacional vigente otorga bases para la intervención en casos de bienes ilícitos o peligrosos, pero no establece estándares procedimentales uniformes, como un acta obligatoria, cadena de custodia, custodia adecuada, devolución oportuna, límites a la fuerza y otras medidas que acoten la discrecionalidad y eviten abusos.

A ello se suma la ausencia de protocolos unificados y de capacitación sistemática para el personal de fiscalización en materia de derechos humanos, gestión de conflictos y preservación de evidencias. En no pocas municipalidades se han instaurado metas o “cupos” de decomiso que distorsionan la finalidad preventiva de la fiscalización y crean incentivos perversos para intervenir aun cuando no exista riesgo sanitario ni ilicitud. La falta de coordinación intersectorial (salud, producción, defensa del consumidor, policía) y de mecanismos ágiles de tutela y queja impide corregir rápidamente las intervenciones indebidas.

Las consecuencias son múltiples: en primer lugar la vulneración de derechos (integridad, no discriminación, trabajo y debido proceso); así como la pérdida inmediata del sustento familiar por la incautación de bienes lícitos y no peligrosos; del mismo modo se ocasionan conflictos sociales en el

espacio público y estigmatización de la pobreza; así mismo se incrementan los riesgos de corrupción asociados a la disposición irregular de bienes; y se deslegitima la imagen institucional de los gobiernos locales, que ven deteriorada su relación con la ciudadanía y los comerciantes formales.

En síntesis, el problema público que aborda esta iniciativa es la fiscalización municipal del comercio ambulatorio carente de garantías mínimas y sujeta a alta discrecionalidad, que propicia abusos y no genera soluciones sostenibles de ordenamiento. La respuesta requiere una intervención legislativa nacional que establezca estándares mínimos obligatorios para todas las municipalidades, sin menoscabar su autonomía para definir zonas, horarios y autorizaciones, limite el decomiso a supuestos excepcionales (bienes ilícitos o peligrosos), prohíba la retención de bienes lícitos y no peligrosos, asegure procedimientos con acta y cadena de custodia, y articule la formalización progresiva con acompañamiento productivo. Con ello se busca reequilibrar la relación autoridad-administrado, proteger la dignidad y el sustento de miles de familias y fortalecer la convivencia pacífica en el espacio público.

## **1.2. Justificación de la propuesta**

La presente iniciativa se justifica en la necesidad de restablecer el equilibrio entre la potestad de fiscalización municipal y la protección efectiva de derechos fundamentales de quienes ejercen el comercio ambulatorio. En la práctica, la ausencia de estándares nacionales uniformes ha permitido que, bajo el amparo de ordenanzas heterogéneas, se ejecuten decomisos sin acta, destrucciones injustificadas de bienes lícitos y no peligrosos, maltratos y apropiaciones irregulares de mercancía. Tales conductas vulneran la dignidad de la persona, el derecho al trabajo y el debido proceso, además de erosionar la confianza ciudadana en las autoridades locales. El Congreso, en ejercicio de su función legislativa, está llamado a fijar parámetros mínimos que aseguren la legalidad, necesidad y proporcionalidad de toda intervención estatal en el espacio público.

Desde el plano normativo, existe un vacío histórico: la legislación nacional prevé supuestos para retirar de circulación bienes ilícitos o peligrosos, pero no regula con precisión el cómo intervenir (acta, custodia, devolución, registro y límites al uso de la fuerza). Esta omisión deja la garantía de derechos al arbitrio de cada municipalidad. La ley propuesta cierra ese vacío con un régimen marco garantista, que no sustituye la regulación local, sino que la ordena: limita el decomiso a casos estrictamente justificados (ilicitud o peligro sanitario), prohíbe la retención de bienes lícitos y no peligrosos, exige acta con contenido mínimo y cadena de custodia, y establece vías expeditivas de tutela y rendición de cuentas.

La iniciativa es plenamente compatible con la autonomía municipal: las comunas conservan sus competencias para definir zonas, horarios, autorizaciones y medidas de ordenamiento; lo que la ley fija son estándares nacionales de derechos y de debido proceso que ninguna ordenanza puede desconocer. Se trata de la misma lógica de otros regímenes marco (protección del consumidor,

transparencia, procedimiento administrativo), en los que el legislador establece pisos comunes para evitar arbitrariedades y asegurar trato igualitario en todo el territorio.

Desde el enfoque de política pública, la propuesta introduce una teoría de cambio clara: inicialmente busca estandarizar el procedimiento de intervención y acotar la discrecionalidad reduce la probabilidad de abuso y corrupción; además, plantea prohibir la incautación de bienes lícitos y no peligrosos, para así proteger el sustento familiar y disminuir la conflictividad en la calle; del mismo modo, implanta mecanismos de tutela rápida (devolución inmediata, queja y controles cruzados) corrigen oportunamente desvíos; y fomenta líneas de formalización progresiva (padrones, autorizaciones temporales, zonificación compatible y acompañamiento productivo) transforman una relación históricamente punitiva en una de convivencia y cumplimiento regulatorio. Los capítulos de monitoreo y reporte permiten además medir resultados y ajustar la implementación.

Económicamente, la intervención es fiscalmente neutra: se ejecuta con cargo al presupuesto institucional y prioriza medidas organizativas (protocolos, formatos de acta, resguardo documental/audiovisual, capacitación) cuyo costo es marginal frente a los beneficios esperados, como menor litigiosidad, menos pérdida de medios de vida, menos conflictividad y mayor legitimidad del control municipal. Asimismo, al ordenar el procedimiento y eliminar incentivos perversos (como “cupos” de decomiso), se reducen riesgos de responsabilidad civil, administrativa y penal para los gobiernos locales.

La propuesta también atiende preocupaciones legítimas sobre salud pública y seguridad. Lejos de debilitarlas, las fortalece: mantiene y precisa la facultad de retirar y destruir de inmediato bienes peligrosos o ilícitos, pero exige sustento técnico, acta y coordinación con las autoridades competentes, a fin de asegurar trazabilidad y evitar arbitrariedades. De este modo, se protege a la población de riesgos reales sin sacrificar derechos ni abrir espacio a excesos.

Finalmente, la iniciativa contribuye a objetivos superiores de convivencia pacífica y desarrollo local. Al fijar reglas claras, previsibles y respetuosas, facilita el diálogo entre municipalidades, comerciantes formales y ambulantes; promueve la transición a la formalidad en condiciones realistas; y fortalece la gobernanza del espacio público. En suma, la ley propuesta no “desregula” el control, sino que lo civiliza, alineándolo con la Constitución y con buenas prácticas administrativas, para que el ordenamiento urbano sea compatible con la dignidad y el trabajo de miles de familias.

## **2. BASE LEGAL**

### **2.1. Marco Normativo**

#### **a) Constitución Política:**

La Constitución garantiza el derecho fundamental al trabajo libre, sujeto a las leyes. Asimismo, el Estado garantiza la libertad de trabajo, y la libertad de empresa, comercio e industria, promoviendo la creación de riqueza. El ejercicio de estas libertades puede ser regulado por motivos de moral, salud o seguridad públicas. Esto significa que los comerciantes (incluso ambulantes) tienen derecho a ejercer actividades económicas lícitas, pero las autoridades pueden imponer restricciones legales por razones de interés público (orden, salubridad, etc.).

**Derecho de propiedad:** El derecho de propiedad privada es inviolable y está protegido por la Constitución. Nadie puede ser privado de sus bienes sino por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley y con pago de indemnización justipreciada. En el contexto del comercio ambulante, esta protección implica que el decomiso o confiscación permanente de mercancías debe tener sustento en la ley y fines legítimos (por ejemplo, bienes ilícitos o peligrosos), dado que representa una privación de propiedad. Cualquier incautación arbitraria sin base legal vulneraría este derecho.

**Debido proceso y principio de legalidad:** La Constitución consagra el derecho al debido proceso. En el ámbito jurisdiccional, el Art. 139 inciso 3 establece la *observancia del debido proceso* y que nadie puede ser sometido a procedimientos distintos a los preestablecidos por ley. Por extensión, en materia administrativa sancionadora rige el principio de legalidad y debido procedimiento, es decir, toda sanción o medida debe basarse en una norma previa y seguir un procedimiento regular. No puede crearse una sanción *ad hoc* ni aplicarse retroactivamente una norma sancionadora (salvo para beneficiar al infractor). Este principio garantiza que los ambulantes no sean sancionados sino por infracciones definidas en la ley u ordenanzas vigentes y con respeto a su derecho de defensa.

**Función pública al servicio de la Nación:** La Constitución señala que *“todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación”* (Art. 39). Esto implica que la actuación municipal debe orientarse al interés general y dentro del marco legal. Los agentes municipales que fiscalizan el comercio ambulante son servidores públicos obligados a acatar la Constitución y las leyes en el ejercicio de sus funciones. Cualquier intervención sobre comerciantes ambulantes debe realizarse conforme a la legalidad, con respeto a los derechos fundamentales mencionados (trabajo, propiedad, debido proceso), ya que *la función pública se ejerce para la ciudadanía y no contra ella*.

Además de la Constitución, existen normas de alcance nacional que regulan el comercio ambulante, las potestades de fiscalización municipal, las sanciones administrativas y el uso de la fuerza o medidas coercitivas en estos casos. Entre las principales se encuentran:

b) Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972):

La Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) es la norma marco que define las competencias y funciones de los gobiernos locales. Dispone varias atribuciones relevantes:

**Competencia en comercio ambulatorio:** Las municipalidades provinciales tienen la función de “establecer las normas respecto del comercio ambulatorio” en su jurisdicción, y las municipalidades distritales la de regular y controlar el comercio ambulatorio conforme a las normas provinciales. Esto otorga base legal para que cada municipalidad emita ordenanzas que ordenen el comercio en la vía pública (determinando zonas permitidas, requisitos, prohibiciones, etc.) y procedan a su fiscalización.

**Facultad sancionadora municipal:** La LOM reconoce potestad sancionadora a las municipalidades por incumplimiento de sus normas. El Art. 46 señala que las normas municipales son obligatorias y su infracción conlleva sanciones administrativas, según el régimen sancionador que establezca la ordenanza municipal. Las ordenanzas deben fijar una escala de multas según la gravedad de la falta, y pueden prever sanciones no pecuniarias adicionales a las multas. En efecto, la ley lista como sanciones municipales posibles: *multas, suspensión de licencias o autorizaciones, clausura de locales, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos no autorizados, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos, entre otras*. Estas medidas pueden aplicarse por la autoridad local cuando un comerciante ambulante incurre en infracción (por ejemplo, vender sin permiso en zona no autorizada). Es importante destacar que la imposición de sanciones debe respetar el principio de no duplicidad: la misma infracción no puede sancionarse con múltiples multas sucesivas ni con una multa mayor a la prevista.

**Decomiso y retención de bienes (Art. 48 LOM):** La Ley Orgánica de Municipalidades diferencia el decomiso definitivo de la mera retención temporal de la mercadería, estableciendo límites claros a estas medidas de incautación: La autoridad municipal debe proceder al decomiso *únicamente* en supuestos calificados: cuando se trate de artículos de consumo humano adulterados, falsificados o descompuestos, productos que constituyan peligro para la vida o la salud, o artículos cuya circulación o consumo esté prohibido por ley. Para ello es obligatorio realizar un acto de inspección con levantamiento de un acta (documento donde se constate la situación) y coordinar con las autoridades competentes en la materia (Ministerio de Salud, Agricultura, INDECOPI u otros según el caso), con participación del Ministerio Público. Esto busca garantizar una intervención técnica y transparente. Si efectivamente los bienes son nocivos o ilícitos, la ley permite su destrucción o eliminación inmediata, bajo responsabilidad de las autoridades municipales correspondientes. Por ejemplo, comida en mal estado o productos tóxicos pueden ser destruidos para proteger a la población, siempre dejando constancia.

Para cualquier otro tipo de producto (bienes no comprendidos en los supuestos anteriores), no procede el decomiso definitivo sino la retención temporal como medida administrativa ante una

infracción. Es decir, si un vendedor ambulante incumple una norma (por ejemplo, vende sin permiso mercancía no peligrosa), la municipalidad puede incautar preventivamente sus productos o equipos (*retención*), pero con obligaciones formales: *debe entregarse al infractor copia del acta de incautación y constancia detallada de los bienes retenidos*, bajo responsabilidad del funcionario actuante. Esta “acta obligatoria” es parte del debido proceso administrativo, pues documenta qué se retuvo, en qué estado, y sirve para eventuales reclamos. Además, la ley ordena que los bienes retenidos sean devueltos de inmediato una vez que el infractor pague la multa u otras sanciones impuestas y subsane la falta que dio origen a la sanción. En resumen, la retención de mercancía es temporal y condicionada: la mercadería no se pierde; se asegura su custodia mientras dura el procedimiento sancionador y se reintegra al comerciante cuando éste cumple con la sanción y regulariza su situación. Esto establece un límite claro al poder municipal: no se puede privar en forma permanente a un ambulante de sus bienes por infracciones administrativas comunes, sino únicamente retenerlos en garantía, salvo los casos extremos de decomiso justificado antes descritos. Cabe señalar que la norma emplea la frase “bajo responsabilidad” al referirse a la destrucción de bienes peligrosos y a la entrega del acta y constancia al infractor, lo cual implica que los funcionarios municipales son responsables administrativa e incluso penalmente si no cumplen con estas exigencias (por ejemplo, si no extienden el acta, si extravían o dañan indebidamente lo retenido, etc.).

Apoyo de la Policía Nacional y uso de la fuerza: La LOM prevé que, a solicitud de la municipalidad o de su ejecutor coactivo, la Policía Nacional del Perú brindará el apoyo necesario para hacer cumplir las sanciones impuestas. En la práctica, esto significa que los operativos municipales de fiscalización pueden contar con intervención de la PNP para garantizar el orden y superar resistencia, actuando dentro del marco legal. Dado que la PNP es la institución encargada constitucionalmente de mantener el orden interno y hacer cumplir las leyes, cualquier uso de la fuerza pública en desalojar ambulantes o incautar bienes debe realizarse por personal policial o con su asistencia, siguiendo los protocolos que rigen a la Policía (por ejemplo, la Ley del Uso de la Fuerza por la PNP y principios de necesidad y proporcionalidad en las intervenciones). De este modo, se evita que el personal municipal por sí solo ejerza coerción física excesiva, debiendo recurrir a la PNP cuando sea necesario garantizar la seguridad en las intervenciones.

En síntesis, la Ley Orgánica de Municipalidades proporciona el marco legal para que los gobiernos locales regulen el comercio ambulante y lo fiscalicen, pero también impone límites y procedimientos. Los artículos citados obligan a respetar el debido proceso administrativo (actas, coordinación interinstitucional) y acotan el decomiso, de forma que la actuación municipal sobre los ambulantes tenga sustento legal, sea proporcional al riesgo (salud, seguridad) y respete los derechos de los administrados.

c) Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444):

La Ley N° 27444 (Texto Único Ordenado 2019) establece las normas y principios que rigen todos los procedimientos administrativos, incluidos los procedimientos sancionadores municipales. Sus disposiciones aseguran que la potestad sancionadora se ejerza dentro de un debido proceso y con respeto a derechos. Algunos aspectos relevantes:

**Principio de legalidad:** Es el pilar del obrar administrativo. El Art. IV.1.1 del Título Preliminar dispone que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y el Derecho, dentro de las facultades que les han sido atribuidas y con arreglo a los fines para los que dichas facultades les fueron conferidas. En materia sancionadora, esto se traduce en que una municipalidad solo puede sancionar o emitir medidas contra ambulantes cuando una norma legal (ley u ordenanza válida) le otorga esa atribución, y debe hacerlo persiguiendo los fines públicos legítimos (orden, salubridad, etc.). Asimismo, por el principio de legalidad toda infracción debe estar tipificada previamente en una norma y toda sanción aplicada debe estar prevista en la escala sancionadora correspondiente, por lo que, no se puede imponer sanciones *ad hoc* ni exceder lo que la norma autoriza.

**Derechos y garantías del debido procedimiento:** El Art. IV.1.2 consagra el principio del debido procedimiento administrativo, señalando que los administrados gozan de todos los derechos de defensa y garantías propias del debido proceso. De forma enunciativa, la ley menciona entre esos derechos: el derecho a ser notificado de los cargos, a acceder al expediente, a formular descargos y alegar lo que consideren pertinente, a ofrecer y producir pruebas, a que las decisiones sean motivadas por la autoridad competente dentro de un plazo razonable, y a impugnar las decisiones que los afecten. En el contexto de un procedimiento sancionador a un comerciante ambulante, estos principios implican por ejemplo que:

- Se le debe notificar formalmente la infracción imputada (p.ej. levantar un acta de intervención que se le entrega, como exige la LOM).
- Debe dársele oportunidad de defenderse o regularizar su situación antes de imponerse una sanción definitiva (pago de multa, etc.).
- Cualquier resolución sancionadora (ej. una multa o la orden de decomiso definitivo) debe ser debidamente motivada en hechos y normas, emitida por la autoridad municipal competente, y dentro de plazos que no hagan interminable el proceso.
- El ambulante tiene derecho a apelar o reclamar según las vías que establezca la ley (por ejemplo, impugnando la multa vía recurso administrativo de reconsideración o apelación, e incluso acudiendo al Poder Judicial vía contencioso-administrativo si agota la vía municipal).

En suma, la ley 27444 refuerza que el poder sancionador municipal no es discrecional ni arbitrario, sino que debe seguir un proceso reglado donde el infractor pueda ejercer su defensa. Cualquier operativa municipal (decomiso, multas) debe luego encauzarse en un procedimiento donde se respete estas garantías. La ley incluso prevé el *principio de la pluralidad de instancias y el control posterior*: las

decisiones municipales pueden ser revisadas, lo que incentiva a la autoridad a obrar correctamente desde el inicio.

## **2.2. Deficiencias en la legislación vigente**

Aunque el ordenamiento nacional reconoce competencias municipales para ordenar el comercio en la vía pública y prevé garantías generales del debido procedimiento administrativo, persisten vacíos y ambigüedades que, en la práctica, habilitan intervenciones discrecionales y abusivas contra las y los comerciantes ambulatorios. En primer lugar, no existe una ley integral específica sobre comercio ambulatorio que armonice derechos, límites operativos y rutas de formalización; el marco actual descansa en ordenanzas locales heterogéneas, centradas con frecuencia en la prohibición y el decomiso, sin estándares nacionales uniformes de actuación. Esta dispersión normativa genera trato desigual entre distritos, incertidumbre regulatoria y dificultades para la tutela efectiva de derechos.

En segundo lugar, el régimen de decomiso y retención presenta ambigüedades sustantivas y procedimentales. Si bien la legislación delimita el decomiso a supuestos de ilicitud o peligro, deja amplio margen a interpretaciones extensivas de la “retención” en infracciones comunes, lo que en la práctica deviene en confiscaciones de facto de bienes lícitos y no peligrosos. No se exige de manera expresa un contenido mínimo uniforme del acta, ni se prevén plazos perentorios de devolución, ni obligaciones detalladas de cadena de custodia y condiciones de almacén; ello facilita pérdidas, deterioros o disposiciones irregulares de la mercancía intervenida, trasladando el costo al administrado y erosionando su derecho de propiedad y su medio de subsistencia.

En tercer lugar, los límites al uso de la fuerza por personal de fiscalización no están positivizados de forma clara en la normativa sectorial municipal. La ley general remite al apoyo de la Policía Nacional, pero no fija la prohibición expresa de coerción física por parte de fiscalizadores ni parámetros operativos de legalidad, necesidad y proporcionalidad aplicables a los operativos municipales. Esta laguna normativa propicia maltratos, forcejeos y tratos degradantes, con baja trazabilidad y escasa rendición de cuentas.

En cuarto lugar, los mecanismos de tutela rápida frente a intervenciones ilegales o defectuosas son insuficientes o difusos. La Ley del Procedimiento Administrativo General garantiza defensa y recursos, pero no establece vías expeditivas para la restitución inmediata de bienes indebidamente retenidos, la conservación obligatoria de registros audiovisuales o la suspensión cautelar de medidas cuando exista peligro en la demora. Ello obliga al administrado a recorrer procedimientos largos y costosos para recuperar su mercancía, lo que equivale a una sanción encubierta incompatible con la razonabilidad y la proporcionalidad.

En quinto lugar, la responsabilidad administrativa y penal frente a conductas como apropiación, consumo o destrucción injustificada de bienes bajo custodia municipal carece de tipificación operativa y protocolos claros a nivel local. Aunque el ordenamiento general provee figuras sancionatorias y

delictivas (abuso de autoridad, peculado, etc.), no existe un catálogo expreso de “faltas muy graves” propio del ámbito de fiscalización municipal que disuada estas prácticas, ni obligaciones de denuncia y trazabilidad que aseguren acciones inmediatas ante indicios de ilícito.

En sexto lugar, faltan estándares nacionales de transparencia y monitoreo: no hay una obligación uniforme de reporte periódico, indicadores comunes (actas levantadas, bienes intervenidos, devoluciones, destrucciones con sustento técnico, quejas y medidas correctivas) ni interoperabilidad con entidades de control y tutela. La ausencia de datos comparables impide evaluar desempeño, corregir desviaciones y sancionar oportunamente patrones de abuso.

Finalmente, el marco vigente no articula de manera suficiente la formalización progresiva con el ordenamiento de la vía pública. No se establecen padrones mínimos, autorizaciones temporales estandarizadas, criterios técnicos y sociales para la zonificación compatible ni medidas de mitigación en reubicaciones. Esta carencia reduce la fiscalización a una lógica punitiva, sin ofrecer salidas reguladas y realistas que permitan transitar a la legalidad, disminuir la conflictividad y mejorar la convivencia en el espacio público.

En conjunto, estas deficiencias y ambigüedades sobre retención y decomiso, falta de límites operativos al uso de la fuerza, tutela rápida insuficiente, débil régimen de responsabilidad, escasa transparencia y ausencia de una arquitectura de formalización, explican la alta discrecionalidad y la reiteración de abusos observados. De ahí la necesidad de una ley marco nacional que establezca estándares mínimos obligatorios, procedimientos claros y límites efectivos a la intervención municipal, alineando la fiscalización con la protección de derechos y con una estrategia tangible de formalización.

### 3. IMPACTO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La iniciativa generará un impacto jurídico e institucional inmediato al uniformizar estándares mínimos en todo el territorio, reduciendo la discrecionalidad y los vicios de procedimiento que hoy invalidan operativos. La exigencia de acta con contenido mínimo, la prohibición de decomisar o retener bienes lícitos y no peligrosos, la cadena de custodia y la proscripción del uso de la fuerza por fiscalizadores fortalecen el debido proceso, elevan la calidad de las decisiones administrativas y disminuyen la litigiosidad. También se robustece la rendición de cuentas al obligar a documentar actuaciones, conservar registros y reportar resultados, lo que facilita el control interno, la supervisión intersectorial y la intervención oportuna de los entes de tutela.

En términos de derechos y cohesión social, la propuesta protege el sustento de hogares vulnerables al evitar la pérdida del capital de trabajo por incautaciones indebidas y desincentiva el maltrato mediante reglas claras de trato digno. Al migrar de un enfoque punitivo a uno garantista y de convivencia, se reduce la conflictividad en el espacio público, mejora la percepción ciudadana sobre la legitimidad de la autoridad local y se promueve la no discriminación, con atención reforzada a niñez, personas adultas mayores, gestantes y personas con discapacidad.

El impacto económico es favorable y fiscalmente neutro. La implementación descansa en ajustes organizativos, protocolos, formatos, capacitación y sistemas básicos de registro, financiados con cargo al presupuesto institucional. La estandarización de procedimientos disminuye costos ocultos por operativos fallidos, pérdidas o deterioro de bienes bajo custodia, procesos contenciosos y horas hombre mal invertidas. A mediano plazo, la formalización progresiva mediante padrones, autorizaciones temporales y zonificación compatible ordena la actividad, amplía la base tributaria futura bajo regímenes simplificados y dinamiza corredores comerciales con mejores prácticas sanitarias.

Desde la gestión municipal y el ordenamiento urbano, la ley introduce previsibilidad. La planificación de zonas y reubicaciones dialogadas permite ordenar flujos peatonales y puntos críticos sin recurrir a intervenciones traumáticas. La profesionalización del personal —con capacitación en derechos humanos, gestión de conflictos y custodia de bienes— reduce riesgos operativos y estandariza la interacción con comerciantes. La trazabilidad de operativos y la publicación de información estadística incrementan la transparencia y facilitan el aprendizaje institucional.

En salud pública y seguridad, el marco propuesto alinea la intervención con el riesgo real: mantiene la facultad de retirar y destruir de inmediato bienes ilícitos o peligrosos, pero exige sustento técnico, acta y coordinación competente, evitando arbitrariedades. Con el apoyo policial sometido a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, disminuyen los incidentes de fuerza y los riesgos para agentes, comerciantes y transeúntes.

Se prevén riesgos acotados, como la resistencia inicial al cambio y la sobrecarga administrativa por nuevas obligaciones de registro. Se mitigan con un reglamento claro y práctico, formatos únicos, herramientas digitales simples y una fase de capacitación intensiva. En conjunto, la propuesta eleva estándares de legalidad y dignidad, reduce abusos, ordena el espacio público y crea condiciones para que la fiscalización conviva con rutas reales de formalización, produciendo beneficios jurídicos, sociales y económicos medibles en el corto y mediano plazo.

## **4. ANÁLISIS DE NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD**

### **4.1. Necesidad**

La intervención legislativa es necesaria porque el marco vigente no garantiza una fiscalización del comercio ambulante con estándares mínimos uniformes. La dispersión de ordenanzas municipales, la ambigüedad en el uso de medidas como la retención y el decomiso, la ausencia de un contenido mínimo del acta y de reglas claras sobre custodia, devolución y límites al uso de la fuerza han generado un escenario de alta discrecionalidad, con riesgos permanentes para la dignidad, el sustento y el debido proceso de las personas. La experiencia práctica muestra que, sin un piso nacional, la misma conducta puede recibir respuestas radicalmente distintas según el distrito, lo que erosiona la seguridad jurídica, propicia abusos y alimenta la conflictividad en el espacio público.

La ley propuesta colma ese vacío estableciendo reglas homogéneas y exigibles en todo el territorio, compatibles con la autonomía municipal pero insoslayables cuando se trata de proteger derechos fundamentales. Al limitar el decomiso a bienes ilícitos o peligrosos, prohibir la retención de bienes lícitos y no peligrosos, exigir acta con contenido mínimo y trazabilidad de los operativos, y reservar el uso de la fuerza a la Policía bajo criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, se reequilibra la relación entre autoridad y administrado y se evita que la sanción administrativa se convierta, en la práctica, en una confiscación o en un trato degradante.

La necesidad también es institucional y económica. La estandarización de procedimientos reduce nulidades, litigios y costos de custodia, mejora la rendición de cuentas y fortalece la confianza ciudadana en la gestión local. Además, al articular la fiscalización con rutas reales de formalización se deja atrás una respuesta meramente punitiva y se orienta la energía pública hacia soluciones de convivencia, salud y orden urbano. En suma, resulta imprescindible una ley nacional que unifique criterios, cierre espacios de arbitrariedad y garantice que el orden en la vía pública se preserve sin sacrificar el sustento ni la dignidad de quienes trabajan en el comercio ambulatorio.

#### **4.2. Viabilidad**

La propuesta es viable en términos constitucionales, legales, institucionales y presupuestales. Desde la Constitución, se enmarca en la reserva de ley para regular el ejercicio de potestades sancionadoras y la afectación de derechos, fijando estándares nacionales de debido proceso, proporcionalidad y protección del sustento sin invadir la autonomía municipal. Las municipalidades conservan íntegramente la definición de zonas, horarios y autorizaciones, así como la gestión del espacio público; la ley solo establece pisos garantistas y límites a prácticas lesivas (decomisos de bienes lícitos y no peligrosos, retenciones arbitrarias, uso de fuerza por fiscalizadores), lo que resulta compatible con el modelo de Estado unitario y descentralizado.

En el plano legal, la técnica empleada (ley integral con disposiciones modificatorias a la Ley Orgánica de Municipalidades e incorporación del artículo 83-A) asegura coherencia normativa y elimina contradicciones entre ordenanzas locales y garantías mínimas. La propuesta no crea figuras penales nuevas ni altera competencias sectoriales; precisa procedimientos (acta, custodia, devolución, destrucción con sustento técnico, coordinación intersectorial) y canaliza el uso de la fuerza a través de la Policía bajo criterios ya vigentes, lo que facilita su aplicación inmediata por parte de los gobiernos locales.

Institucionalmente, la implementación descansa en estructuras existentes: áreas de fiscalización, secretarías generales, oficinas de defensa del ciudadano, órganos de control y coordinación con PNP, MINSA, PRODUCE, INDECOPI y Defensoría del Pueblo. El reglamento nacional, aprobado por Decreto Supremo, permitirá estandarizar formatos y protocolos de manera rápida, mientras que la obligación de reporte consolida un circuito de monitoreo que mejora la gestión y la rendición de cuentas sin crear nuevas entidades.

Presupuestalmente, la viabilidad es alta porque los cambios son organizativos y procedimentales: adopción de modelos únicos de acta, capacitación básica en derechos y gestión de conflictos, adecuación de depósitos y registros de custodia, y un módulo sencillo de reporte trimestral. Todo ello puede financiarse con cargo al presupuesto institucional, con costos marginales inferiores a los que hoy generan nulidades, litigios, pérdida o deterioro de bienes bajo custodia y operativos fallidos. En conjunto, la iniciativa es ejecutable en plazos breves, fortalece la seguridad jurídica y mejora la convivencia en el espacio público sin demandar recursos extraordinarios ni alterar el reparto de competencias.

### **4.3. Oportunidad**

La iniciativa llega en un momento propicio por razones jurídicas, sociales y de gestión. Tras años de respuestas eminentemente punitivas que no han resuelto la ocupación desordenada del espacio público ni la precariedad del sustento, existe consenso en que la fiscalización debe pasar de la improvisación a reglas claras y verificables. Los gobiernos locales, además, están revisando sus ordenanzas y protocolos, lo que facilita la adaptación a estándares nacionales sin fricciones competenciales. La economía popular mantiene un peso significativo en el empleo urbano y requiere señales de certidumbre: prohibir la incautación de bienes lícitos y no peligrosos, exigir actas completas y asegurar devoluciones oportunas reduce la conflictividad y mejora la confianza entre comerciantes y autoridad. Al mismo tiempo, la ciudadanía demanda orden y salubridad; la propuesta responde con una fiscalización más profesional, fundada en riesgo sanitario real y con coordinación intersectorial, de modo que el control sea eficaz sin abusos. Finalmente, la ley crea una ventana de formalización progresiva compuesta por padrones, permisos temporales, zonificación compatible y acompañamiento productivo, que permite a las municipalidades transitar del operativo episódico a una política sostenida de convivencia y desarrollo local. Este equilibrio entre garantías, orden y formalización convierte a la iniciativa en una oportunidad concreta para elevar la calidad del gobierno urbano y fortalecer la legitimidad del control municipal.

## **5. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

En el Perú, el comercio ambulatorio representa una importante fuente de trabajo para miles de familias, pero su fiscalización ha generado conflictos debido a medidas municipales severas. Actualmente, la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) faculta a las comunas a regular y controlar el comercio ambulatorio, incluso mediante decomisos y retenciones de mercadería. Sin embargo, en la práctica se han evidenciado intervenciones desproporcionadas contra vendedores ambulantes, con incautaciones forzosas de sus bienes y afectaciones a su derecho al trabajo. Estas situaciones han expuesto la necesidad de un marco legal nacional que armonice la función fiscalizadora municipal con la protección de los derechos fundamentales de los comerciantes ambulantes. En respuesta, el Proyecto de Ley de Fiscalización del Comercio Ambulatorio propone un conjunto de medidas orientadas a garantizar un control municipal justo y humano, promoviendo simultáneamente la formalización progresiva de estos trabajadores.

La entrada en vigencia de esta nueva ley tendrá efectos directos sobre la Ley Orgánica de Municipalidades. En concreto, se modificará el artículo 48 de la Ley 27972, relativo al decomiso, y se incorporará el artículo 83-A, que establece estándares mínimos nacionales de protección a los comerciantes ambulantes y lineamientos de formalización. Estas reformas buscan redefinir el equilibrio entre la potestad sancionadora municipal y los derechos de los ambulantes, sin derogar la legislación vigente, pero dotándola de un enfoque de garantías y desarrollo inclusivo.

El nuevo texto del artículo 48° de la Ley Orgánica de Municipalidades limitará drásticamente la facultad municipal de decomisar mercadería de ambulantes. Se dispone que el decomiso o medidas similares solo procedan frente a bienes ilícitos o peligrosos, prohibiendo expresamente “toda forma de confiscación, requisa, decomiso, incautación, apropiación, desposeimiento u otra medida punitiva” contra los comerciantes ambulantes salvo cuando sus bienes o productos constituyan un peligro para la vida o la salud, o estén prohibidos por la ley. De este modo, se restringe el decomiso a supuestos excepcionales, como la venta de alimentos adulterados, productos en mal estado, tóxicos o mercancías ilícitas. En concordancia con ello, la ley exige que cualquier intervención de decomiso válida se realice previo acto de inspección formal, dejado por escrito en un acta y con la participación de autoridades competentes (por ejemplo, autoridades de salud, organismos técnicos e incluso con la presencia del Ministerio Público). Esta exigencia de acta previa garantiza transparencia y debido proceso desde el inicio de la fiscalización.

Adicionalmente, la reforma regula detalladamente el tratamiento posterior de los bienes decomisados en los casos excepcionales permitidos. Se establece una cadena de custodia sobre los objetos incautados, asegurando su integridad y registro desde el momento de la incautación. Igualmente, se norma la devolución de aquellos bienes decomisados que, tras la inspección, no califiquen como peligrosos o ilícitos, evitando así la pérdida indebida de la mercadería de los ambulantes. Por otro lado, si se trata de bienes que sí son peligrosos, adulterados o prohibidos, la ley ordena su destrucción o eliminación con sustento técnico inmediato. Esta documentación audiovisual y técnica asegura que la destrucción de productos (por ejemplo, alimentos descompuestos o artículos prohibidos) se realice de manera responsable y bajo supervisión, evitando abusos o destrucciones arbitrarias. En síntesis, el nuevo artículo 48° redefine la fiscalización: prohíbe decomisar la mercadería de los ambulantes por infracciones administrativas comunes, y solo permite retirar productos en casos de ilícito o riesgo sanitario, siguiendo un procedimiento formal y garantista.

Como complemento a lo anterior, la ley incorpora el artículo 83-A a la Ley Orgánica de Municipalidades, con el fin de establecer estándares nacionales mínimos que orienten la actuación de todas las municipalidades del país respecto al comercio ambulatorio. El artículo 83-A dispone que la regulación municipal del comercio ambulatorio deberá observar *invariablemente* criterios de respeto y protección de los derechos fundamentales de los comerciantes ambulantes, así como medidas de apoyo hacia su integración a la formalidad. En concreto, consagra garantías básicas para los trabajadores ambulantes – por ejemplo, el respeto a su dignidad, su integridad física y su derecho al trabajo – que los gobiernos

locales deben respetar al ejercer acciones de control. Esta disposición exige que cualquier normativa o intervención municipal se enmarque en el respeto a los ambulantes “en el marco jurídico que los ampara”, reconociendo sus derechos y su aporte al desarrollo local.

Asimismo, el artículo 83-A introduce la obligación de implementar medidas de formalización progresiva en favor de los comerciantes ambulatorios. Esto implica que, a nivel nacional, se fijan lineamientos para que las municipalidades promuevan la transición de la informalidad a la formalidad de este sector, de manera paulatina y sostenible. Tales medidas pueden incluir la creación de registros o padrones municipales de ambulantes, programas de capacitación y asistencia técnica, la habilitación de espacios específicos o ferias autorizadas para el comercio ambulatorio, facilidades tributarias o de licencias temporales, y en general cualquier mecanismo que facilite que el vendedor ambulante se incorpore al circuito formal económico. El objetivo es que, en lugar de recurrir principalmente a la represión, los municipios desarrollen políticas activas de inclusión económica. De hecho, la propia iniciativa legal destaca que su objetivo es establecer normas que regulen “*el control de la venta ambulatoria y el procedimiento de formalización municipal*” de dicha actividad. En resumen, mediante el nuevo artículo 83-A, la ley garantiza un piso mínimo de protección de derechos y de promoción de la formalización que deberá ser acatado en todo el país, homogenizando estándares que hoy pueden variar mucho entre distintas jurisdicciones.

La ley bajo exposición crea un marco normativo nacional específico para la fiscalización del comercio ambulatorio, el cual se articula adecuadamente con la legislación administrativa general y con las competencias municipales, sin invadir la autonomía local. En cuanto a la articulación con el régimen vigente, cabe señalar que esta ley se inspira y armoniza con los principios de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444), especialmente en lo referente al debido proceso, razonabilidad y proporcionalidad de las sanciones administrativas. Las actuaciones de fiscalización municipal a comerciantes ambulantes, a partir de la nueva ley, deberán ceñirse a dichos principios generales, ahora reforzados por las reglas especiales antes descritas (por ejemplo, la obligatoriedad de levantar un acta de inspección, la documentación de las pruebas y la no aplicación de sanciones confiscatorias arbitrarias). De esta forma, el procedimiento sancionador municipal en materia de comercio ambulatorio queda inserto en el marco del procedimiento administrativo general, brindando mayores garantías a los administrados sin restar eficacia a la autoridad.

Por otra parte, esta iniciativa respeta la autonomía municipal consagrada en la Constitución Política (artículo 194°) y en la propia Ley Orgánica de Municipalidades. No se está despojando a los gobiernos locales de sus funciones de control o reglamentación del comercio en la vía pública; por el contrario, se reconoce y preserva la competencia municipal para ordenar el comercio ambulatorio en sus jurisdicciones. Todas las demás facultades sancionadoras municipales existentes (multas, clausuras, sanciones no pecuniarias, etc.) se mantienen vigentes e incólumes. Lo que hace la ley es establecer ciertos límites y lineamientos que las municipalidades deberán observar en ejercicio de esas facultades, asegurando que la fiscalización se ejerza de forma proporcional y respetuosa de los derechos humanos.

En consecuencia, lejos de invadir la esfera local, la norma coordina con la función municipal de fiscalización: la autoridad edil continúa a cargo de supervisar el comercio ambulatorio, pero deberá hacerlo utilizando mecanismos menos lesivos y privilegiando la educación y formalización por sobre la coerción física. Esta articulación refuerza el rol de las municipalidades como promotoras del desarrollo económico local con inclusión, al mismo tiempo que las obliga a ajustar sus métodos a estándares nacionales de justicia administrativa.

La presente ley, de aprobarse, no deroga ni sustituye otras normas vigentes en materia de comercio ambulatorio, salud pública o control municipal; más bien, las complementa y orienta bajo un enfoque de derechos. Por ejemplo, continuarán aplicándose la regulación sanitaria sobre alimentos, las normas de seguridad ciudadana y las ordenanzas municipales sobre uso de espacios públicos, en todo aquello que no se oponga a la nueva ley. Sin perjuicio de ello, al tratarse de una ley nacional de rango legal y de carácter especial, sus disposiciones prevalecerán frente a cualquier norma de inferior jerarquía o alcance restringido. En particular, se recalca que toda disposición municipal (ordenanzas, reglamentos, edictos) que contravenga los principios, garantías o estándares mínimos establecidos por esta ley deberá adecuarse a la misma o, de lo contrario, quedará desplazada en su aplicación por mandato del principio de jerarquía normativa. Así, por citar un caso, si alguna ordenanza local todavía previera el decomiso general de mercadería por ejercer comercio ambulatorio sin autorización, tal medida ya no podría ejecutarse porque la nueva ley la prohíbe expresamente. Del mismo modo, cualquier práctica municipal que vulnere los derechos fundamentales de los ambulantes (por ejemplo, el uso de fuerza desproporcionada en operativos) será incompatible con el nuevo marco legal.

Conviene enfatizar que la ley propuesta se inserta armónicamente en el ordenamiento jurídico nacional, llenando un vacío en la tutela de un sector vulnerable, pero sin crear conflictos insalvables con la normativa existente. Sus cláusulas de prevalencia aseguran una correcta aplicación: las municipalidades deberán acatar los estándares nacionales mínimos aquí previstos, ajustando sus instrumentos normativos locales en un plazo razonable tras la entrada en vigencia. No se busca derogar ordenanzas ni restringir la facultad normativa local, sino elevar el estándar de protección en todo el país, de manera uniforme. En tal sentido, la ley se convierte en suplementaria y de referencia obligatoria para cualquier regulación municipal sobre comercio ambulatorio: será el marco nacional específico al que dichas regulaciones deben supeditarse.

En conclusión, la presente iniciativa legislativa sobre fiscalización del comercio ambulatorio fortalece el Estado de derecho y la justicia social en el ámbito municipal. Protege el derecho al trabajo y los medios de subsistencia de los comerciantes ambulantes, corrigiendo prácticas de incautación y decomiso que han resultado abusivas o desproporcionadas, pero sin desarticular la potestad sancionadora de las comunas. Al modificar el artículo 48 de la Ley Orgánica de Municipalidades, se asegura que los decomisos solo apliquen en casos justificados de riesgo o ilicitud, bajo procedimientos formales y supervisados. Con la incorporación del artículo 83-A, se fijan por primera vez estándares mínimos nacionales para la protección de los ambulantes y la promoción de su formalización progresiva,

orientando a todos los gobiernos locales en esa materia. Esta ley crea un marco nacional específico que se integra coherentemente con la Ley de Procedimiento Administrativo General y las competencias municipales de fiscalización, sin invadir la autonomía de los gobiernos locales, los cuales conservarán sus demás herramientas de control. Finalmente, la ley no deroga otras normas, pero prevalece frente a disposiciones municipales que contradigan sus principios, garantías o estándares mínimos, garantizando así una aplicación uniforme y justa en todo el territorio nacional. En suma, la aprobación de esta ley representará un avance significativo hacia una fiscalización municipal más humana, legal y orientada al desarrollo inclusivo. Las municipalidades contarán con reglas claras que les permitirán ordenar el comercio ambulante respetando la dignidad del trabajador ambulante, y el Estado reafirmará su rol de garante de derechos y promotor de la formalización económica, en beneficio del interés general.

## 6. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta genera costos directos acotados y beneficios jurídicos, administrativos, sociales y económicos ampliamente superiores. Los costos provienen, principalmente, del diseño e implementación de protocolos y formatos únicos de intervención, de la capacitación inicial y periódica del personal de fiscalización en derechos humanos, gestión de conflictos y cadena de custodia, de la adecuación mínima de depósitos para conservar bienes peligrosos o perecibles cuando corresponda, y de la habilitación de un registro básico de operativos y un módulo simple de reporte trimestral. Se trata de gastos organizativos y de gestión documental que pueden financiarse con cargo al presupuesto institucional, sin inversiones de capital significativas ni creación de nuevas dependencias. La carga operativa se mitiga estandarizando plantillas de actas, constancias y reportes, y utilizando herramientas digitales de uso extendido en la administración pública.

Los beneficios superan con holgura esos costos. En el plano jurídico e institucional, la estandarización del procedimiento reduce nulidades y controversias, disminuye la litigiosidad y el uso de recursos en defensas judiciales, y eleva la calidad de la motivación de las decisiones. En la gestión cotidiana, la prohibición de decomisar o retener bienes lícitos y no peligrosos evita pérdidas, deterioros y controversias sobre custodia, acorta tiempos de cierre de expedientes y disminuye los incentivos a prácticas irregulares. La trazabilidad de operativos y la conservación de registros fortalecen el control interno y la rendición de cuentas, lo que, a su vez, reduce riesgos de responsabilidad administrativa y penal para la entidad y su personal.

Desde la perspectiva económica y social, la preservación del capital de trabajo de los comerciantes ambulantes protege ingresos familiares, reduce la conflictividad en el espacio público y mejora la convivencia, lo cual tiene efectos positivos sobre la actividad comercial del entorno. La formalización progresiva facilita el tránsito hacia esquemas tributarios simplificados y el cumplimiento sanitario, con un potencial de ampliación gradual de la base recaudatoria sin incrementar la carga estatal en el corto plazo. La intervención sanitaria y de seguridad se vuelve más eficiente al concentrarse en bienes

realmente peligrosos o ilícitos, con destrucción sustentada técnicamente y verificada, disminuyendo riesgos para la población y para los propios agentes.

En términos de costo de oportunidad, la administración municipal sustituye operativos punitivos de alto conflicto y baja efectividad por intervenciones previsibles y medibles. Ello libera tiempo de personal, reduce traslados innecesarios de mercancía y limita gastos asociados a almacenamiento y disposición de bienes. La coordinación intersectorial requerida por la norma ordena flujos ya existentes (salud, policía, defensa del consumidor) sin generar estructuras nuevas, de modo que el esfuerzo adicional es de articulación, no de expansión burocrática.

Considerando riesgos y sensibilidades, la principal fuente de costos potenciales es la resistencia inicial al cambio y la curva de aprendizaje del personal. Este riesgo se atenúa con capacitación breve y guías operativas, y con la claridad de los incentivos institucionales: menos errores procedimentales, menos quejas fundadas y menos litigios. Aun en escenarios conservadores, la reducción esperada de conflictos, nulidades y gastos de custodia compensa el gasto de implementación en el primer ciclo anual de aplicación. En conjunto, el balance social neto es positivo: la ley mejora la seguridad jurídica, protege el sustento de hogares vulnerables, ordena la actuación municipal y eleva la legitimidad del control en el espacio público, con un costo fiscal marginal y retornos administrativos y sociales sostenidos.

## **7. RELACIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL**

La iniciativa se alinea con los objetivos de largo plazo del Acuerdo Nacional al reforzar el Estado de derecho en el espacio público, proteger derechos fundamentales sin menoscabar la autonomía municipal y promover rutas reales de formalización e inclusión económica. A continuación, se precisan las principales políticas con las que guarda correspondencia y la razón de su vinculación:

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho. La ley uniformiza estándares de legalidad, debido proceso y control de la discrecionalidad en la fiscalización municipal.
4. Institucionalización del diálogo y la concertación. Establece reubicación dialogada, participación de organizaciones de ambulantes y coordinación intersectorial.
5. Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes. Introduce trazabilidad de operativos, reporte trimestral y monitoreo con indicadores.
7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana. Prohíbe el uso de la fuerza por fiscalizadores y ordena el apoyo policial bajo legalidad, necesidad y proporcionalidad.

8. Descentralización política, económica y administrativa para el desarrollo integral. Respeta la autonomía municipal, pero fija pisos nacionales de protección y procedimiento.
10. Reducción de la pobreza. Protege el sustento familiar al impedir el decomiso/retención de bienes lícitos y no peligrosos, clave en la economía popular.
11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación. Proscribe tratos degradantes y discriminatorios y ordena ajustes razonables para poblaciones vulnerables.
14. Acceso al empleo pleno, digno y productivo. Reconoce el trabajo ambulatorio lícito y lo encauza hacia la formalización progresiva y el cumplimiento regulatorio.
16. Fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez, adolescencia y juventud. Introduce enfoque de protección reforzada cuando hay NNA y medidas que resguardan el ingreso del hogar.
17. Afirmación de la economía social de mercado. Reduce distorsiones y arbitrariedades en el control, favoreciendo competencia leal y previsibilidad para microemprendimientos.
18. Competitividad, productividad y formalización de la actividad económica. Impulsa padrones, permisos temporales y zonificación compatible como ruta de formalización.
26. Ética, transparencia y lucha contra la corrupción, la evasión y el contrabando. Tipifica faltas graves (sustracción, reparto, destrucción injustificada) y activa deber de denuncia ante el MP.