

**PROYECTO DE LEY QUE REGULA LA
FORMALIZACIÓN DEL COMERCIO AMBULATORIO
Y REORGANIZACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO**

El congresista **JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS**, integrante del **Grupo Parlamentario Podemos Perú**, en ejercicio del derecho a iniciativa de formación de leyes que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política, y en concordancia con los artículos 67°, 74°, 75°, y, 76° del Reglamento del Congreso, pone a consideración el siguiente Proyecto de Ley:

Fórmula legal

LEY PARA LA FORMALIZACIÓN DEL COMERCIO AMBULATORIO Y REORGANIZACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley

La presente Ley tiene por objeto establecer un marco normativo integral que promueva la formalización progresiva del comercio ambulatorio, reconociendo su valor social, económico y cultural, garantizando los derechos de los comerciantes y disponiendo la reorganización armónica y sostenible del espacio público urbano en coordinación con los gobiernos locales, con la finalidad de garantizar una reorganización del espacio público que no implique exclusión, sino integración progresiva y diálogo social.

1

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Las disposiciones de esta Ley son de aplicación en todo el territorio nacional, siendo de cumplimiento obligatorio para los gobiernos locales, regionales y entidades del Poder Ejecutivo vinculadas a la gestión del trabajo, el desarrollo económico y la planificación urbana.

Artículo 3. Definición de comercio ambulatorio

Se entiende por comercio ambulatorio toda actividad económica desarrollada en la vía pública o espacios de uso común, realizada de manera itinerante o estacionaria, que tiene por finalidad la oferta de bienes o servicios de consumo inmediato o cotidiano, y que constituye una fuente principal o complementaria de subsistencia para el trabajador y su familia.

Artículo 4. Principios rectores

La interpretación y aplicación de la presente Ley se rigen por los siguientes principios:



- a) Dignidad del trabajo humano: toda forma de trabajo lícito merece reconocimiento, protección y promoción.
- b) Inclusión social y económica: las políticas públicas deben incorporar a los trabajadores informales al sistema productivo formal.
- c) Corresponsabilidad estatal y municipal: la reorganización del espacio público es una tarea conjunta del Estado y las municipalidades, bajo criterios de equidad y participación.
- d) Progresividad y formalización gradual: la incorporación al sistema formal se realiza de manera escalonada y adaptativa, según el contexto local.

Artículo 5. Reorganización del espacio público

Los gobiernos locales, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, implementan un plan de concesión del subsuelo de determinados bienes de uso público, como parques, plazas o áreas de tránsito peatonal; con la finalidad de habilitar construcciones de espacios comerciales subterráneos para la reubicación definitiva y ordenada de los comerciantes informales.

Artículo 6. Articulación interinstitucional

Las municipalidades, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de la Producción, y, el Ministerio Vivienda y Saneamiento, establecen mecanismos de coordinación para la aplicación de esta Ley, priorizando la economía popular y el desarrollo local.

2

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través de sus ministerios competentes, reglamenta la presente Ley en el plazo de 60 días hábiles a partir de su publicación en el diario oficial El Peruano, bajo responsabilidad.

Congreso de la República

José Alberto Ariola Tueros
Congresista



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20161749128 soft
Ivotivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/04/2020 00:41:28-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Fundamentación

El comercio ambulatorio es una expresión compleja de la economía popular urbana que ha acompañado el proceso de modernización desigual, a tal punto que, en la actualidad, constituye un fenómeno estructural, que refleja tanto la capacidad de resiliencia social como la ausencia de políticas públicas integrales de empleo e inclusión económica. En ese sentido, la informalidad económica no es un fenómeno marginal, sino una respuesta racional a la rigidez y el costo de la formalidad.

Al respecto, Hernando de Soto (2020) sostiene que los trabajadores informales operan en el margen de la legalidad no por rechazo al Estado, sino por la imposibilidad estructural de acceder a él. Por su parte, Kliksberg (2021) resalta que la economía popular urbana es la base de la resiliencia social en América Latina y que las políticas públicas deben enfocarse en transformar la informalidad en inclusión productiva, reconociendo las capacidades y derechos de sus actores.

En nuestro país, el comercio ambulatorio constituye un fenómeno social estructural que expresa tanto la resiliencia como las brechas del sistema económico nacional. Millones de peruanos han encontrado en esta actividad una forma de subsistencia y emprendimiento, frente a las limitadas oportunidades de empleo formal y la débil capacidad del Estado para integrar a todos los ciudadanos en el mercado laboral formalizado.

Al respecto, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2024) indica que más del 72% de la población económicamente activa urbana labora en la informalidad, y que alrededor de 1.5 millones de peruanos subsisten directamente del comercio ambulatorio. Este sector, compuesto en gran parte por mujeres jefas de hogar y migrantes internos, representa una red de sustento familiar y dinamismo económico que sostiene la economía cotidiana de la población más vulnerable.

Sin embargo, el tratamiento normativo y administrativo que se ha otorgado a esta actividad ha sido predominantemente coercitivo, pues las municipalidades han aplicado políticas de reordenamiento sustentadas en la erradicación, decomisos y desalojos, sin ofrecer alternativas reales de formalización o reubicación. Estas prácticas no solo son ineficaces desde el punto de vista social, sino que vulneran derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política,



tales como el derecho al trabajo, la dignidad de la persona, la igualdad ante la ley, y, la libertad de empresa.

La falta de un enfoque integral ha convertido al espacio público en un escenario de conflicto permanente, donde el Estado, en lugar de actuar como garante de derechos, ha asumido una función sancionadora frente a la pobreza, situación que demanda un cambio estructural, como es, de pasar de una visión punitiva a una visión planificada, inclusiva y solidaria del orden urbano.

Cabe precisar que, el Tribunal Constitucional, se ha pronunciado respecto al derecho al trabajo, como al derecho a la igualdad, a través de la sentencia recaída en el Expediente 002-2006-PI/TC, sosteniendo que, "el trabajo digno no se restringe al empleo dependiente, sino que comprende toda actividad económica que permita al ser humano alcanzar una existencia autónoma y productiva"; y, en la sentencia recaída en el Expediente 032-2010-PI/TC, donde sostuvo que "la igualdad ante la ley debe traducirse en igualdad material, lo que implica un tratamiento normativo diferenciado en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad".

En ese contexto, la planificación urbana contemporánea reconoce que el espacio público debe ser un ámbito de convivencia social y de ejercicio de derechos ciudadanos, pues la ciudad inclusiva se caracteriza por integrar a todos sus actores económicos y sociales, bajo un orden funcional y equitativo. (Borja y Muxí 2019)

4

Precisamente, en coherencia con estos precedentes, la presente iniciativa asume la formalización del comercio ambulatorio como una obligación constitucional del Estado, enmarcada en los principios de igualdad, trabajo digno y economía social de mercado, con el objeto de garantizar una reorganización del espacio público que no implique exclusión, sino integración progresiva y diálogo social.

El enfoque tradicional, centrado en la expulsión del comercio ambulatorio, ha demostrado ser ineficaz y contrario a la función social del espacio público, por ello, la iniciativa propone una reorganización sostenible basada como mínimo en dos pilares, como son, la planificación participativa, donde los gobiernos locales elaboren planes concertados de ordenamiento en diálogo con asociaciones de comerciantes y vecinos; y, de otro lado, la reutilización y reconversión de espacios urbanos, mediante la implementación de infraestructuras adecuadas, permanentes subterráneas, que permitan la reubicación definitiva y digna de los comerciantes.



En este último aspecto, la medida tiene como objetivo ofrecer una solución estructural y permanente al problema del comercio informal, evitando el desplazamiento forzoso de los trabajadores y generando infraestructura económica que dinamice el entorno urbano.

Así pues, el aprovechamiento del subsuelo urbano constituye una herramienta innovadora para reconciliar el orden urbano con la justicia social, garantizando a los comerciantes informales un espacio digno, seguro y legal para ejercer su actividad. Además, dicha circunstancia constituye una tendencia internacional en las grandes urbes modernas como, Bogotá, México, y, Quito donde los espacios comerciales subterráneos no solo contribuyen a la descongestión de la superficie, sino que fortalecen la economía local y mejoran la calidad del espacio público.

En esa perspectiva, cabe recordar que, el artículo 73 de la Constitución Política establece que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, pero admite su concesión temporal para el cumplimiento de fines de interés público. En este sentido, el aprovechamiento del subsuelo urbano no implica enajenación, sino uso concesional regulado, sujeto a criterios de sostenibilidad, seguridad y acceso equitativo.

Por lo expuesto, la reorganización del espacio público se erige como un imperativo urbano y social, ya que, las ciudades requieren orden y sostenibilidad, pero ese orden no puede construirse sobre la exclusión. Por ello, la iniciativa propone una visión humanista del orden urbano, en la que el espacio público se reorganice sin criminalizar la pobreza, garantizando el diálogo, la planificación participativa y la transición formal, a través de mecanismos regulados en el reglamento, esquemas de concesión con retorno social y rentabilidad controlada, obras por impuestos, entre otros.

5

Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

Desde la perspectiva constitucional, la vigencia de esta norma refuerza varios principios y mandatos del Estado Social y Democrático de Derecho, consagrados en nuestra Carta Magna.

De manera sistemática, la norma genera una adecuación con la Ley Orgánica de Municipalidades, fortaleciendo la competencia municipal en ordenamiento territorial bajo enfoque de derechos humanos, el Decreto Legislativo 728, en cuanto a la promoción del empleo digno, y, la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, ampliando su alcance al sector de comercio ambulatorio.



Por tanto, el efecto jurídico central de esta norma es crear un marco articulado de formalización progresiva del comercio ambulatorio, reconociendo su valor social, económico y cultural, garantizando los derechos de los comerciantes y disponiendo la reorganización armónica y sostenible del espacio público urbano en coordinación con los gobiernos locales, sin derogar las competencias locales, sino orientándolas bajo el principio de coordinación interinstitucional y protección de derechos fundamentales.

Análisis costo beneficio

El impacto social es altamente positivo, pues convierte la realidad del comercio ambulatorio excluida en un motor de desarrollo local, sin que ello signifique gastos del erario público.

Respecto a los beneficios, se proyectan los siguientes:

Beneficios	Costos
Reubicación definitiva y digna de comerciantes informales, con acceso a servicios básicos y seguridad. Revitalización económica de los centros urbanos mediante la creación de polos comerciales subterráneos. Ordenamiento territorial sostenible, preservando el valor paisajístico y la funcionalidad de parques y plazas. Mejora la eficiencia y productividad del aparato universitario público sin incrementar el gasto público neto. Incremento de la recaudación tributaria mediante la formalización voluntaria y el registro de actividades económicas.	Costos de reglamentación de la norma.



Reducción de conflictos sociales y judiciales derivados de desalojos y decomisos arbitrarios.	
---	--

Vinculación con el acuerdo nacional y la agenda legislativa

La presente iniciativa legislativa se encuentra alineada con la planificación nacional del desarrollo, los compromisos del Acuerdo Nacional y las prioridades parlamentarias del periodo vigente.

Así pues, el proyecto se enmarca directamente en los siguientes objetivos y políticas de estado del Acuerdo Nacional, así como, se alinea con la Agenda Legislativa 2024–2026, en los siguientes ejes:

Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho, pues promueve el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales mediante la creación de un marco legal que reconoce jurídicamente a los comerciantes ambulatorios, evitando su marginación y promoviendo su inclusión institucional.

Acceso al empleo pleno, digno y productivo, pues promueve la formalización del empleo independiente, ofreciendo capacitación y, acceso al sistema de seguridad social.

Desarrollo sostenible y gestión ambiental, pues la reorganización del espacio público y la construcción de infraestructuras subterráneas respetan los principios de sostenibilidad urbana y uso racional del territorio, garantizando que la recuperación de las áreas peatonales contribuya a la mejora ambiental y la reducción del caos urbano.

Descentralización política, económica y administrativa, pues proyecta la participación de los gobiernos locales y regionales en la ejecución del plan de formalización y concesión de espacios, otorgando competencias específicas para el ordenamiento territorial y la administración de áreas de uso público bajo un enfoque descentralizado y participativo.