



UNIVERSIDAD RICARDO PALMA

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**

**El Comercio Ambulatorio en el Perú y el Derecho al Trabajo (Perú,
2020-2024)**

TESIS

Para optar el título profesional de abogada

Autora:

Colquichagua Valer, Geraldine Sonia

(0009-0005-1686-7682)

Asesor:

Bouroncle Velásquez, Mauricio Renato

(0000-0001-8621-3717)

LIMA, PERÚ

2024

Metadatos Complementarios

Datos de autor

Colquichagua Valer, Geraldine Sonia

DNI: 71814032

Datos del asesor

Mauricio Renato Bouroncle Velásquez

DNI: 47582777

Datos del jurado

JURADO 1: Huarag Guerrero, Enrico Marcel

DNI. 10148010

ORCID: 0000-0001-9985-5313

JURADO 2: Bouroncle Velasquez, Mauricio Renato

DNI: 47582777

ORCID: 0000-0001-8621-3717

JURADO 3: Falcon Ugarte, Juan Alberto

DNI. 08822334

ORCID: 0000-0001-7457-1373

JURADO 4: Velarde López Leonidas Martín

DNI. 07349038

ORCID: 0000-0001-9269-2726

JURADO 5: Rojo Martinez, Alejandro Martin

DNI: 47582777

ORCID: 0000-0003-4074-6782

Datos de la investigación

Campo del conocimiento OCDE: 5.05.00

Código del Programa: 421056

DECLARACIÓN JURADA DE ORIGINALIDAD

Yo, Geraldine Sonia Colquichagua Valer, con código de estudiante N° 201110324, con domicilio en Av. Jorge Basadre Este 448, Urb. San Carlos, distrito de San Juan de Lurigancho, provincia y departamento de Lima, en mi condición de bachiller en Derecho, de la Facultad de Derecho y Ciencia Política, declaro bajo juramento que:


La presente tesis titulada; “El Comercio Ambulatorio en el Perú y el Derecho al Trabajo (Perú, 2020-2024)”, es de mi única autoría, bajo el asesoramiento del docente Mauricio Renato Bouroncle Velásquez, y no existe plagio y/o copia de ninguna naturaleza, en especial de otro documento de investigación presentado por cualquier persona natural o jurídica ante cualquier institución académica o de investigación, universidad, etc; la cual ha sido sometida al antiplagio Turnitin y tiene el 19% de similitud final.

Dejo constancia que las citas de otros autores han sido debidamente identificadas en la tesis, el contenido de estas corresponde a las opiniones de ellos, y por las cuales no asumo responsabilidad, ya sean de fuentes encontradas en medios escritos, digitales o de internet.

Asimismo, ratifico plenamente que el contenido íntegro de la tesis es de mi conocimiento y autoría. Por tal motivo, asumo toda la responsabilidad de cualquier error u omisión en la tesis y soy consciente de las connotaciones éticas y legales involucradas.

En caso de falsa declaración, me someto a lo dispuesto en las normas de la Universidad Ricardo Palma y a los dispositivos legales nacionales vigentes.

Surco, 09 de julio de 2024.



Geraldine Sonia Colquichagua Valer

DNI N° 71814032

INFORME DE SIMILITUD DEL PROGRAMA ANTIPLAGIO TURNITIN



El Comercio Ambulatorio en el Perú y el Derecho al Trabajo (Perú, 2020-2024)

INFORME DE ORIGINALIDAD



FUENTES PRIMARIAS

1	hdl.handle.net Fuente de Internet	2%
2	repositorio.unsa.edu.pe Fuente de Internet	2%
3	idoc.pub Fuente de Internet	1%
4	wiego.org Fuente de Internet	1%
5	docplayer.es Fuente de Internet	1%
6	www.ilo.org Fuente de Internet	1%
7	pdffox.com Fuente de Internet	1%
8	repositorio.ucss.edu.pe Fuente de Internet	1%
9	lpderecho.pe Fuente de Internet	

 UNIVERSIDAD RICARDO PALMA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
UNIDAD DE GRADOS Y TÍTULOS

GERARDO MANUEL INDACOCHEA ARANA

		<1 %
10	library.fes.de Fuente de Internet	<1 %
11	documentop.com Fuente de Internet	<1 %
12	Submitted to Pontificia Universidad Catolica del Peru Trabajo del estudiante	<1 %
13	jurisprudenciaenaudio.webnode.es Fuente de Internet	<1 %
14	repositorio.ucv.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
15	qdoc.tips Fuente de Internet	<1 %
16	redassei.blogspot.com Fuente de Internet	<1 %
17	Submitted to Universidad Cesar Vallejo Trabajo del estudiante	<1 %
18	www2.congreso.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
19	repositorio.usmp.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
20	issuu.com Fuente de Internet	



UNIVERSIDAD RICARDO PALMA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
UNIDAD DE GRADOS Y TÍTULOS

Handwritten signature

GERARDO MANUEL INDACOCHEA ARAN

		<1 %
21	lacamara.pe Fuente de Internet	<1 %
22	repositorio.urp.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
23	mdbsh.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
24	www.tc.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
25	www.ceplan.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
26	Submitted to Universidad Andina del Cusco Trabajo del estudiante	<1 %
27	inba.info Fuente de Internet	<1 %
28	www.congreso.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
29	Submitted to Universidad Ricardo Palma Trabajo del estudiante	<1 %
30	Submitted to Universidad Carlos III de Madrid - EUR Trabajo del estudiante	<1 %
31	sinia.minam.gob.pe Fuente de Internet	



UNIVERSIDAD RICARDO PALMA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
UNIDAD DE GRADOS Y TÍTULOS

MANUEL BACOCHEA ARA

43	Submitted to Universidad Internacional de la Rioja Trabajo del estudiante	<1 %
44	pt.scribd.com Fuente de Internet	<1 %
45	repositorio.unu.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
46	www.munitacna.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
47	www.perucam.com Fuente de Internet	<1 %
48	repositorio.uptc.edu.co Fuente de Internet	<1 %
49	www.ilustrados.com Fuente de Internet	<1 %
50	Submitted to Universidad Católica de Santa María Trabajo del estudiante	<1 %
51	repositorio.utelesup.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
52	repositorio.uladech.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
53	www.corteidh.or.cr Fuente de Internet	<1 %



UNIVERSIDAD RICARDO PALMA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
UNIDAD DE GRADOS Y TÍTULOS

Gerardo Manúel Indacochea Ara

GERARDO MANÚEL INDACOCHEA ARA

54	municusco.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
55	Submitted to Universidad del Istmo de Panamá Trabajo del estudiante	<1 %
56	www.inei.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
57	espanol.wiego.org Fuente de Internet	<1 %
58	repositorio.udea.edu.co Fuente de Internet	<1 %
59	repositorio.unjbg.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
60	Submitted to Universidad Inca Garcilaso de la Vega Trabajo del estudiante	<1 %
61	cdn.www.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
62	repositorio.pucese.edu.ec Fuente de Internet	<1 %
63	www.defensoria.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
64	www.dspace.uce.edu.ec Fuente de Internet	<1 %

65	www.slideshare.net Fuente de Internet	<1 %
66	apps.intgovforum.org Fuente de Internet	<1 %
67	eprints.uanl.mx Fuente de Internet	<1 %
68	repositorio.uia.ac.cr:8080 Fuente de Internet	<1 %
69	repositorio.upagu.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
70	www.ioe-emp.org Fuente de Internet	<1 %
71	costosperu.com Fuente de Internet	<1 %
72	cybertesis.unmsm.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
73	doi.org Fuente de Internet	<1 %
74	municipilcuyo.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
75	repositorio.unc.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
76	Submitted to Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset	<1 %



UNIVERSIDAD PINAR DEL RÍO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIDAD DE GRADOS Y TÍTULOS

Handwritten signature

GERARDO MANUEL INFANTE POCHEA ARAN

Trabajo del estudiante

77	Submitted to Universidad de Costa Rica Trabajo del estudiante	<1 %
78	doaj.org Fuente de Internet	<1 %
79	repositorio.unfv.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
80	www.cgeson.gob.mx Fuente de Internet	<1 %
81	www.coursehero.com Fuente de Internet	<1 %
82	directorio.cd hdf.org.mx Fuente de Internet	<1 %
83	kupdf.net Fuente de Internet	<1 %
84	repositorio.una.ac.cr Fuente de Internet	<1 %
85	repositorio.upn.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
86	www.midagri.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
87	Submitted to Universidad Tecnologica del Peru Trabajo del estudiante	<1 %

88	repositorio.unh.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
89	"Inter-American Yearbook on Human Rights / Anuario Interamericano de Derechos Humanos, Volume 14 (1998)", Brill, 2001 Publicación	<1 %
90	dspace.unitru.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
91	repositorio.uandina.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
92	repositorio.uns.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
93	Submitted to unap Trabajo del estudiante	<1 %
94	mneguidelines.oecd.org Fuente de Internet	<1 %
95	poraquipasocompadre.files.wordpress.com Fuente de Internet	<1 %
96	repositorio.udh.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
97	www.readbag.com Fuente de Internet	<1 %

Excluir citas Activo
Excluir bibliografía Activo

Excluir coincidencias < 13 words

Dedicatoria

El presente estudio está dedicado a mis padres Edizon y Sonia, a quienes amo infinitamente, quienes son mi motivación día a día y, quienes, con su ejemplo, me han enseñado a no sólo a soñar, sino a esforzarse por hacer realidad esos sueños.

También, se lo dedico a mis hermanos Josseline, Edizon y Pierina, en quienes veo que con cada una de sus personalidades y aptitudes vienen logrando las metas que se han trazado, inspirándome a cumplir las mías.

Agradecimiento

Agradezco a Dios porque día a día me recuerda
que no estoy sola en este camino,
él me acompaña en cada paso y confía en mí,
me recuerda que cada uno va a su ritmo y
que nunca se llega tarde.

RESUMEN

Actualmente en nuestro país existe un alto índice de comercio informal, no obstante, las medidas que el gobierno ha tomado frente a esta problemática no han sido suficientes puesto que existe un descontento por parte de estos comerciantes y de la ciudadanía en general, además que algunas de las medidas represivas que se vienen ejecutando transgreden derechos fundamentales de la persona como el derecho a la libertad del trabajo que es abordado principalmente en esta investigación.

Ahora bien, en el presente trabajo se plasma la importancia de los gobiernos locales para el control de la referida problemática, puesto que entre sus atribuciones se le confiere la promoción del desarrollo de la economía a través de la LOM, la cual debe ir de la mano con la Carta Magna que prevé el deber del estado de promover mejores oportunidades a partir de la posibilidad de trabajar, y en el presente caso señalamos la importancia de políticas que incentiven la formalización del comerciante informal.

Así, el estudio se orienta a evaluar si la implementación articulada de un programa nacional que fomente la formalización de los comerciantes en vías públicas, conducido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo – MTPE, con participación de los gobiernos locales, podría cooperar a la tutela del derecho a la libertad de trabajo de los referidos comerciantes; por lo que, cabe precisar que el tipo de investigación se ha basado en un enfoque cualitativo, con un nivel descriptivo, un diseño “no experimental” y se usó un método de índole socio- jurídico, usando como técnicas e instrumentos de recolección de datos las entrevistas realizadas a dos grupos, estos son, profesionales en derecho y comerciantes ambulantes, además, a través de la hermenéutica con instrumentos documentales como la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Municipalidades, Ordenanzas Municipales, el Informe Defensorial N° 133, entre otros.

En ese sentido, por medio de la percepción actual que los comerciantes ambulantes y los especialistas legales tienen con la forma en la que los gobiernos locales enfrentan la mencionada

problemática, el análisis del grado de protección que se viene dando al derecho a la libertad del trabajo y la ponderación de este derecho con el orden público, así como, el estudio de la eficacia de las medidas que el gobierno local emplea para el control del comercio ambulatorio; es decir, a través de un correcto desarrollo económico local por medio de políticas públicas.

De las entrevistas a los comerciantes ambulantes se ha constatado la falta de confianza que tienen hacia los gobiernos locales y, desde su percepción, la falta de oportunidades que se les brinda; asimismo, de las entrevistas a los profesionales en derecho se ha podido advertir que desde su perspectiva, en algunos casos sí existe vulneración del derecho a la libertad del trabajo, además, en todos los casos resaltan la importancia de una correcta labor por parte de las municipalidades a través del desarrollo económico local, como solución a la presente problemática.

Finalmente, de los distintos materiales documentales estudiados se puede destacar que las personas están viviendo en un sistema donde no pueden acceder mínimamente a necesidades básicas, puesto que no se le permite gozar de su derecho fundamental, que es trabajar dignamente, a través de oportunidades de crecimiento económico; siendo así, también se ha podido concluir que la solución para mejorar la problemática que se estudia debería partir de los gobiernos locales por tener mayor cercanía con la población, tanto más si la ley le otorga a la municipalidad la potestad de regular y controlar el comercio ambulatorio por medio de sus ordenanzas municipales, ello en coordinación con el gobierno central políticas nacionales manejados por el Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo – MTPE.

ABSTRACT

Currently in our country, there is a high rate of informal commerce; however, the measures taken by the government to address this issue have not been sufficient, as there is discontent among these traders and the general public. Additionally, some of the repressive measures being implemented infringe upon fundamental rights of individuals, such as the right to freedom of work, which is primarily addressed in this research.

In this work, the importance of local governments in controlling this issue is emphasized, as among their responsibilities is the promotion of economic development through the Municipal Organic Law (LOM), which must align with the Constitution that envisions the state's duty to promote conditions for social and economic progress through employment promotion policies. In this case, we highlight the importance of policies that encourage the formalization of informal traders.

Therefore, the objective of this research is to evaluate whether the coordinated implementation of a national program promoting the formalization of street vendors, led by the Ministry of Labor and Employment Promotion (MTPE) with participation from local governments, could contribute to safeguarding the right to freedom of work for these traders. It should be noted that this research is based on a qualitative approach, with a descriptive level, a "non-experimental" design, and utilized a method socio - legal, using interviews conducted with two groups: legal professionals and street vendors, as well as through hermeneutics with documentary instruments such as the Constitution of Peru, the Organic Law of Municipalities, Municipal Ordinances, Ombudsman Report No. 133, among others.

Through the current perception of street vendors and legal specialists on how local governments are addressing the mentioned issue, the analysis of the level of protection provided to the right to freedom of work, and the balancing of this right with public order, as well as the

study of the effectiveness of the measures employed by local government for controlling street vending; in other words, through proper local economic development via public policies.

From interviews with street vendors, it has been noted their lack of trust in local governments and, from their perspective, the lack of opportunities provided to them. Likewise, interviews with legal professionals have revealed that, from their standpoint, there is indeed a violation of the right to freedom of work in some cases, and in all cases, they emphasize the importance of proper action by municipalities through local economic development as a solution to this issue.

Finally, from the various documentary materials studied, it can be highlighted that people are living in a system where they cannot access basic needs because they are not allowed to enjoy their fundamental right to work with dignity through opportunities for economic growth. Therefore, it can also be concluded that the solution to improving the issue studied should start from local governments, as they have closer proximity to the population, especially since the law grants municipalities the authority to regulate and control street vending through their municipal ordinances, in coordination with the central government's national policies managed by the Ministry of Labor and Employment Promotion (MTPE)

ÍNDICE

CAPITULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

- 1.1. Descripción del problema
 - 1.1.1. Problema
 - 1.1.2. Justificación de la Investigación
 - 1.1.3. Delimitación del Estudio
 - 1.1.4. Objetivo

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

- 2.1. Investigaciones relacionadas con el tema de investigación
- 2.2. Informalidad
- 2.3. El Comercio Ambulatorio
 - 2.3.1. Antecedentes del Comercio Ambulatorio en el Perú
 - 2.3.2. Definición del Comercio Ambulatorio
 - 2.3.3. Definición del Comerciante Ambulatorio
 - 2.3.4. Regulación Nacional del Comercio en las Vías Públicas
- 2.4. La Constitución y los Derechos Fundamentales
- 2.5. Derechos Fundamentales Sociales y el Derecho al Trabajo
 - 2.5.1. Derechos Fundamentales Sociales
 - 2.5.2. Derecho al Trabajo
 - 2.5.2.1. El trabajo
 - 2.5.2.2. Regulación Internacional del Derecho al Trabajo
 - 2.5.2.3. Relación Nacional del Derecho al Trabajo
 - 2.5.2.4. Doctrina Jurídica sobre el Derecho al Trabajo
- 2.6. Políticas Públicas
 - 2.6.1. Políticas Nacionales
 - 2.6.1.1. Políticas Nacionales de Empleo y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)
- 2.7. Pasos hacia la Formalización
 - 2.7.1. La Formalización
 - 2.7.1.1. Bases legales relacionada a la Formalización en el Perú
 - 2.7.1.2. La Formalización y el Comercio Ambulatorio
 - 2.7.1.3. Impacto Positivo de la Formalización
 - 2.7.2. El Gobierno Local y su protagonismo en el Comercio Ambulatorio
 - 2.7.2.1. Los Gobiernos Locales
 - 2.7.2.2. Autonomía Municipal
 - 2.7.2.3. Normatividad Municipal respecto a la regulación del Comercio Ambulatorio
 - 2.7.2.4. Desarrollo económico Local
 - 2.7.2.5. La Municipalidad y la Promoción del Desarrollo Económico Local
 - 2.7.3. Nuevos Enfoques y buenas prácticas
- 2.8. Hipótesis

CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO

- 3.1. Tipo de Investigación
- 3.2. Población y Muestra
 - 3.2.1. Población
 - 3.2.2. Diseño Muestral
- 3.3. Técnicas e Instrumentos de recolección de datos
 - 3.3.1. Entrevistas
 - 3.3.2. Documentos
 - 3.3.2.1. Constitución Política del Perú
 - 3.3.2.2. Ley Orgánica de Municipalidades
 - 3.3.2.3. Ordenanzas Municipales
 - 3.3.2.4. Informe Defensorial N° 133
 - 3.3.2.5. Sentencias del Tribunal Constitucional

CAPÍTULO IV: RESULTADOS Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

- 4.1. Resultados
 - 4.1.1. En Descripción de resultados de las Entrevistas
 - 4.1.2. En Descripción de resultados de los Instrumentos Documentales
- 4.2. Análisis de resultados
 - 4.2.1. En el análisis del Marco Normativo
 - 4.2.2. En análisis de la fuente documental
 - 4.2.3. En el análisis de las Entrevistas

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANEXOS

Anexo 1: Matriz de consistencia

Anexo 2: Matriz de operacionalización de categorías

INTRODUCCIÓN

En el Perú, ¿Quién no se ha cruzado o ha comprado un producto de un comerciante en la vía pública?, considero que en algún momento lo hemos hecho, y ello es reflejo de que el comercio en las vías públicas viene siendo parte de nuestra realidad social arraigada durante muchos años, la cual hasta la actualidad sigue siendo un problema con débiles soluciones por parte del gobierno central, regional y local.

Muchas veces hemos sido testigos de la arbitrariedad con la que algunas autoridades han tratado a dichos comerciantes y en otros casos, se ha criticado el perjuicio que el comercio ambulatorio ocasiona en el orden público y hasta se ha asociado con la delincuencia.

Entonces, se han presentado dos perspectivas en relación a la problemática, pero lo cierto es que según la Constitución Política del Perú el Estado tiene el deber de promover condiciones para el progreso de la sociedad, mediante políticas de empleo y educación priorizando a las personas más vulnerables; además, es principal protector de los derechos fundamentales de la persona.

Por otro lado, es claro que los gobiernos locales tienen mayor cercanía a los ciudadanos, por tanto, son los principales protagonistas para el control del comercio en las vías públicas, tal es así que, mediante la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades se les atribuye la competencia de regular el comercio ambulatorio dentro de su jurisdicción, pero también tienen el deber de promover el desarrollo de la economía local, y algo importante que muchas municipalidades han obviado es que la autonomía que se les ha reconocido debe estar normada por la Constitución Política.

Sin embargo, el crecimiento del comercio en las vías públicas es evidencia de que los gobiernos del Estado no han logrado aplicar una política ideal para el control de dicha problemática, ni mucho menos están tutelando los derechos de dichos comerciantes, como es el derecho a la libertad del trabajo.

Por ello, en la presente investigación analizaremos aspectos importantes dentro del marco del derecho y su aplicación en el comercio en las vías públicas, el mismo que se ha estructurado en capítulos: CAPITULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO, CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO, CAPÍTULO IV: RESULTADOS Y ANÁLISIS DE RESULTADOS, finalizando con CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Siendo así en el primer capítulo se abordará el planteamiento del problema, mediante el cual se precisará el problema principal, se explicará la justificación de la investigación y se planteará el objetivo principal.

En el segundo capítulo, se presentará el marco teórico, donde se explicará conceptos básicos para entender la problemática, así como su relación con el derecho, también, se expondrán bases legales que sustentan la presente investigación; además, presentaremos enfoques de otros países en relación al tema y, se precisará la hipótesis del trabajo.

El tercer capítulo considera la metodología aplicada en la presente investigación, identificándose el tipo de investigación, ya sea por enfoque, por el nivel, diseño y método; además, se determinará las técnicas e instrumentos de investigación donde se abordará las entrevistas y documentos empleados, tales como: la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Municipalidades, Ordenanzas Municipales, el Informe Defensorial N° 133 y Sentencias del Tribunal Constitucional.

En el cuarto capítulo, se presentará los resultados de los instrumentos aplicados en la investigación, los cuales serán descritos para luego ser analizados, realizándose un contraste entre los resultados de los instrumentos usados en esta investigación y la problemática que se aborda en la misma.

Finalmente, se brindarán las conclusiones y recomendaciones que aporten como solución para la problemática planteada, la cual se relaciona a la hipótesis que se proyecta en la presente investigación.

CAPÍTULO I

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Descripción del problema:

En el Perú, la presencia del comercio ambulatorio ha sido un problema constante durante muchos años, debido a que esta actividad ha sido y es el sustento económico de muchas familias en condiciones precarias, quienes no han tenido la oportunidad de acceder a un empleo formal.

Ahora bien, la realización de dicha actividad comercial ha venido afectando también el malestar de muchos ciudadanos y ocupando el espacio público ocasionando la afectación del libre tránsito en muchos lugares concurridos del país, en especial de Lima Metropolitana.

En razón a ello, las autoridades municipales en ejercicio de sus atribuciones y competencias han dictado Ordenanzas reglamentarias que regulan el comercio ambulatorio de aplicación de cada uno de sus distritos, conforme lo respalda el artículo 83° inc. 1.2 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que valga decir, ordenanzas que difieren en criterios y definiciones las cuales ocasionan intervenciones que se contradicen en cada jurisdicción.

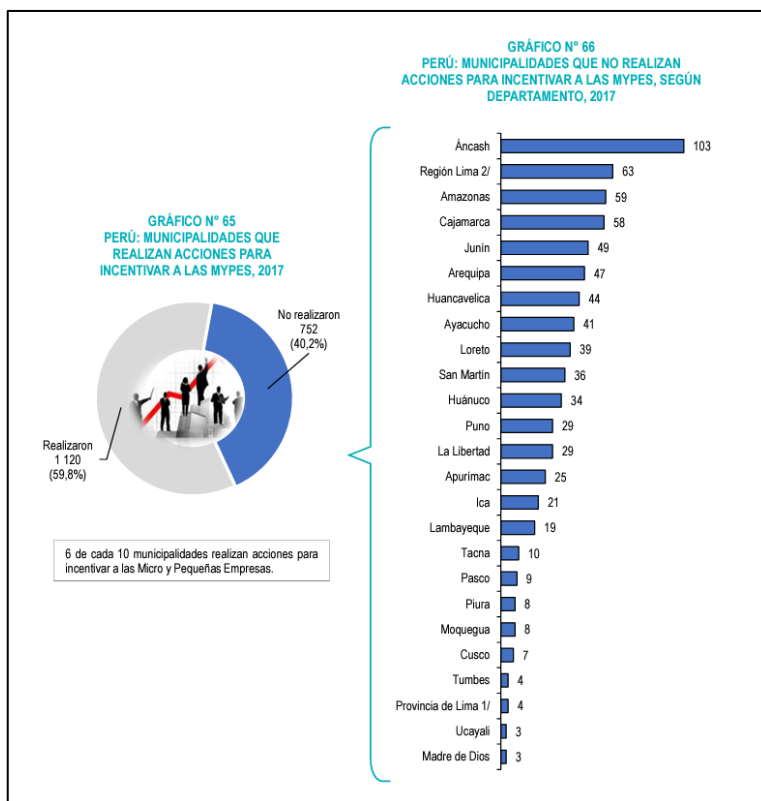
Dada las competencias designadas a los gobiernos locales respecto al control del comercio ambulatorio, se han venido tomando acciones represivas contra los comerciantes ambulatorios informales mediante operativos, en muchos casos esos operativos han implicado el decomiso de sus productos y otros hasta el uso de la fuerza sin importar la condición del vendedor ambulante, que en muchos casos son adultos mayores, mujeres y hasta niños, ganándose una imagen arbitraria para los referidos comerciantes.

Al respecto, el Estudio de Monitoreo de la Economía Informal ha señalado en una investigación realizada en Lima durante el año 2012, que las municipalidades distritales como la metropolitana fueron reconocidas por los comerciantes ambulantes como las instituciones más relevantes en su trabajo, sin embargo, la relación está basada por desconfianza y enfrentamiento mutuo, a consecuencia de las medidas restrictivas que implementan para el control del comercio

ambulatorio, los mismos que vulneran sus condiciones de trabajo y medios de ingreso económico. Por ello, para dicho sector las municipalidades son percibidas como arbitrarias, poco transparentes y desinteresadas en dar soluciones mediante diálogos, siendo esta una percepción negativa sobre las municipalidades (Castellanos, 2014).

Por tanto, la imagen que las autoridades han obtenido es consecuencia de las respuestas ineficaces y poco solidarias, en especial de los gobiernos locales, quienes han tomado un rol coactivo en lugar de un rol promotor hacia la formalización como parte del desarrollo económico local, función que deberían cumplir según lo establecido por el Artículo 36° de la Ley Orgánica de Municipalidades, sobre el Desarrollo Económico Local, el mismo que señala que: “Los gobiernos locales promueven el desarrollo económico de su circunscripción territorial y la actividad empresarial local, con criterio de justicia social”.

En ese sentido, pese al rol promotor que se les atribuye a los gobiernos locales, la realidad refleja lo contrario, toda vez que, según el INEI en 2017, casi el 60 % de municipalidades impulsaron, a través de diferentes acciones, a las MYPE. Así también en la Provincia Constitucional del Callao, el total de municipalidades realizó alguna acción para promover a las MYPES. Por otro lado, el 40,2% (752) de cabildos que no efectuaron algún tipo de mecanismo para incentivar a las MYPES se hallan en los departamentos de Áncash (103), Región Lima (63), Amazonas (59), y Cajamarca (58) entre los principales (INEI, 2018).



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Registro Nacional de Municipalidades 2018

Ahora bien, hemos de tener en cuenta que la realidad del problema se ha agudizado con la pandemia por la Covid-19, toda vez que la informalidad aumentó debido a la falta de puestos de trabajo que, según los datos de Estudios Peruanos (IEP), en junio 2020, el 45% de trabajadores continuaban laborando, el 19% realizó trabajo desde su hogar, el 17% realizó trabajo fuera de casa con autorización y el 8% laboró sin contar con una autorización formal (Gamero & Pérez, 2020).

En ese contexto, los efectos negativos de la pandemia repercutieron en los grupos más vulnerables como; mujeres, jóvenes, población refugiada y migrante, sobretodo, las personas que son independientes laboralmente, y que, por la misma razón que son personas más difíciles de llegar con programas de estímulos o transferencias, se han quedado desprotegidas por el Estado.

Pese a lo señalado, las ordenanzas que se han venido ejecutando por las municipalidades distritales, continuaron, en la mayoría de los casos, sin beneficiar al comerciante informal sino por el contrario continúa enfocándose únicamente en la preocupación por el ordenamiento urbano.

Sobre el particular, dos expertas de Desco, hablan respecto de la relación deficiente entre el desarrollo económico y la comercialización:

La actividad comercial no es vista por la mayoría de los gobiernos locales como un aspecto fundamental de la economía local y, por tanto, como un potencial para el desarrollo local. Las políticas de desarrollo económico local promovidas por los gobiernos locales se preocupan únicamente por el aspecto productivo, limitándose a fomentar e impulsar el aparato productivo distrital. Los gobiernos locales, no solo no incorporan la actividad comercial al interior de sus políticas de desarrollo económico, sino que además no vinculan la relación que existe entre producción y comercialización, obviando así, el enorme potencial de sector comercio en la localidad. Es decir, los gobiernos locales han afrontado la problemática del comercio como un tema de ordenamiento urbano, mas no como un potencial económico. (Mállap, s.f., p. 459)

Es así que, el no abordar la problemática de forma razonable ha conllevado que las autoridades apliquen soluciones represivas que lo único que han logrado es vulnerar el derecho a la libertad del trabajo del comerciante en las vías públicas, ello mediante operativos abusivos como el desalojo de las calles o el decomiso del capital de trabajo de estos vendedores ambulantes.

Por otro lado, cabe precisar que, si bien no existe una normativa específica para los comerciantes en las vías públicas, la realización de dicha actividad se encuentra amparada principalmente por el su artículo 2° inc. 15 de la Constitución Política del Perú, que establece el derecho a la libertad de trabajo con sujeción a la ley. Además, el artículo 22° del mismo cuerpo normativo, establece que: “El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona”.

Y en su artículo 23°, señala que:

El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan. El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

En razón a ello, según la Organización Internacional del Trabajo, la agenda laboral a futuro debería armonizar medidas económicas con medidas sanitarias, ello para mantener los trabajos que existen y trasladar de la informalidad a la formalidad; y, por otro lado, con el fin de crear condiciones que fomenten nuevos empleos formales en nuevos sectores productivos, optimizando la diversificación de la economía y su productividad (Gamero & Pérez, 2020).

Entonces, el Estado tiene el deber de garantizar este derecho constitucional con políticas de desarrollo nacional mediante el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo, puesto que, dicha entidad tiene como principal función la promoción del empleo decente, y el respeto de los derechos básicos de la ciudadanía, además de asegurar el acatamiento de políticas públicas impulsadas a la formalización laboral, entre otros.

Por tanto, a pesar de que es deber del Estado garantizar los derechos amparados por la Constitución Política del Perú y siendo que los gobiernos locales “tienen un rol promotor de la economía local en tanto facilite la creación de un entorno favorable para el desarrollo de actividades económicas, la atracción de inversiones y la generación de empleo, factores que posibiliten así mismo una mejor calidad de vida para las personas” (Gamero & Pérez, 2020, p. 40), me cuestiono ¿se está respetando el derecho de libertad al trabajo de dichos comerciantes? ¿los gobiernos locales están cumpliendo con su función de promotores de la actividad empresarial? ¿existe una debida articulación entre el gobierno central y el gobierno local que beneficien a dicho sector?

En ese sentido, dado que la realidad pone al descubierto la débil articulación entre estos gobiernos, peor aun cuando este último establece programas que no tienen un enfoque en conjunto y que debido al cambio de gestión no han sido estables así como otros que ni implementan programas, se advierte que no se está dando la debida importancia al proceso que involucra al comercio ambulatório orientado a la promoción de su formalización como una actividad empresarial local y, simplemente se viene dando énfasis a las medidas coercitivas que vienen trasgrediendo el derecho a la libertad del trabajo del comerciante en vías públicas.

En consecuencia y tal como lo recomienda la OIT, con el objetivo de orientar una formalización dentro del marco legal, es oportuno establecer la problemática en la urgencia de implementar un

programa nacional conducido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE que promocióne la formalización del comercio ambulatório pero que tenga como principal actor a los gobiernos locales, a fin de proteger su derecho a la libertad de trabajo.

1.1.1. Problema:

¿En el marco del artículo 36° de la ley orgánica de municipalidades, la implementación de un programa nacional que fomente la formalización de los comerciantes en las vías públicas, conducido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con participación de los gobiernos locales, podría tutelar de mejor manera el derecho a la libertad de trabajo de los comerciantes en vías públicas?

1.1.2. Justificación de la Investigación:

Teórico:

Debo precisar que, la presente investigación que se realizará respecto al derecho a la libertad del trabajo y el comercio ambulatório en el Perú es útil porque en el margen del derecho constitucional, se analizará con agudeza la afectación del derecho constitucional de los comerciantes en vías públicas por parte de las autoridades gubernamentales, cuando el Estado debería ser el ente protector de los derechos establecidos en la Constitución Política del Perú.

Así también, la investigación resulta útil para el derecho público, toda vez que, se relaciona con el orden público el cual las municipalidades pretenden, ello en ejercicio de sus legítimas potestades públicas, pero también se analiza dentro del referido ámbito del derecho la correcta aplicación de dichas potestades más aún cuando en la realidad se advierte la incompetencia de los gobiernos locales y la falta de articulación entre estos y otros organismos del Estado.

Metodológica:

En este punto, la presente investigación es importante puesto que los instrumentos (entrevistas) usados para el mismo podrán ser útiles en otras investigaciones que traten

problemáticas que se desprenden del comercio ambulatorio, el derecho a la libertad del trabajo y el desarrollo económico local.

Práctica:

El comercio ambulatorio en el Perú es un problema que subsiste desde tiempos remotos, ello como una respuesta al desempleo y la necesidad de generar sus ingresos económicos para solventar sus gastos de primera necesidad; sin embargo, las medidas represivas que se han venido aplicando por parte de las municipalidades como: el desalojo, multas o retención de bienes para erradicar dicho problema no vienen siendo efectivas, evidencia de ello, es la cantidad de comercio ambulatorio que sigue existiendo actualmente.

Sumado a ello, la situación crítica por la cual hemos atravesado debido a la pandemia del Covid 19, donde muchas personas perdieron su empleo y muchos de ellos no tienen un capital o desconocen el procedimiento para formalizar un emprendimiento y ante la necesidad de subsistir económicamente han optado por el comercio ambulatorio informal, por lo que se evidencia que la situación se ha agudizado en todos sus sentidos.

En ese sentido, es necesario tratar el presente tema de investigación debido a que el derecho a la libertad del trabajo en los comerciantes ambulatorios se viene vulnerando continuamente desde hace mucho tiempo, sin haber hasta la fecha alternativas efectivas que garanticen la protección de su derecho amparado por la Constitución Política del Perú, además resulta oportuno ser abordado ya que el Estado viene buscando controlar la problemática mediante diferentes medidas aplicadas, sin embargo, estas han afectado a los comerciantes en vías públicas vulnerando su derecho a la libertad del trabajo, a pesar de estar garantizado por la Constitución Política del Perú.

Por otro lado, la presente investigación se justifica en su utilidad ante la sociedad y la lucha por la igualdad, la cual busca erradicar la brecha de desigualdad y la pobreza que involucra en su mayoría a todas aquellas personas que se dedican al comercio ambulatorio, entonces, estudiar o investigar sobre el tema serviría para frenar y analizar posibles soluciones por parte del gobierno y evitar la afectación de su derecho constitucional de la libertad del trabajo, logrando así un país inclusivo, solidario y equitativo.

Finalmente, dada la coyuntura actual y la situación que no se logra revertir frente al comercio ambulatorio, investigar sobre el derecho a la libertad del trabajo y el comercio ambulatorio en el Perú es necesario debido a la urgencia del tratamiento del comercio ambulatorio dentro del ámbito del desarrollo económico local enfocado en el fomento de su formalización y la garantía de los derechos de la persona, en el presente caso, el derecho de la libertad del trabajo, así como, el justo y digno trato de todas las personas sin distinción alguna.

1.1.3. Delimitación del estudio:

Respecto a la delimitación temporal, se ha tomado en cuenta la investigación desde el año 2020, año en el que inició la pandemia por el Covid 19, en el cual desde mi perspectiva se pudo advertir la gravedad de la problemática puesto que muchas personas se quedaron sin trabajo y optaron por el comercio ambulante, plasmándose así un incontrolable desorden, además dejó en evidencia la falta de estrategias por parte de los gobiernos del estado frente a la informalidad, viéndose medidas coactivas que vulneraban derechos fundamentales de las personas; asimismo, respecto a la delimitación espacial, la investigación se concentra en la realidad dentro del Perú; y, sobre la delimitación social, se ha tenido en cuenta la realización de entrevistas a tres (03) abogados especialistas en el Derecho Constitucional, Derecho Laboral y en Gestión Pública y (02) comerciantes ambulantes, a fin de evaluar su percepción en tres puntos claves para la presente investigación, estas son, el comercio ambulatorio, el derecho a la libertad del trabajo y el desarrollo económico local.

1.1.4. Objetivo:

Evaluar si la implementación articulada de un programa nacional que fomente la formalización de los comerciantes en vías públicas, conducido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo – MTPE, con participación de los gobiernos locales, podría cooperar a la tutela del derecho a la libertad de trabajo de los referidos comerciantes.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

En este capítulo se abordará antecedentes de investigaciones relacionadas a la presente; asimismo, se definirá teóricamente los conceptos que se involucran en la investigación, además se mencionará la base normativa que presenta cada algunos de estos.

2.1. Antecedentes:

Nacional:

Miguel Colquehuanca, en el año 2017, presentó a la Universidad César Vallejo su tesis titulada *“La Gestión Pública del Gobierno Local en el comercio ambulatorio de productos alimenticios y su implicancia en el derecho a la Salud en el distrito de Puente Piedra, 2016”* (Colquehuanca, 2018). En este trabajo se realizaron entrevistas a especialistas en derecho con el objetivo de investigar si la Municipalidad de Puente Piedra ejecuta la gestión pública del comercio ambulatorio de productos alimenticios en concordancia al derecho a la salud; además, se solicitó a la Municipalidad de Puente Piedra información relacionada al modelo de Gestión que se usa el referido municipio, la misma que no fue atendida.

La referida investigación concluyó que las el municipio no había investigado previamente para poder implementar políticas públicas eficaces al respecto, evidenciando poca capacidad de la gestión.

Por su parte, Edward Escajadillo, en el 2018, presentó a la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa su tesis denominada *“Abuso del Derecho Municipal en contra de los vendedores ambulantes”* (Escajadillo, 2018). La investigación analiza las medidas coercitivas que los gobiernos locales aplican a los comerciantes ambulantes, por lo que, entre sus conclusiones señala que, pese a que las municipalidades tienen especial impacto en la comunidad y el libre desarrollo de las personas, se observa diariamente la vulneración de principios que atentan contra los derechos fundamentales.

Por otro lado, Nelsón Reyes, en el año 2019, presentó a la Universidad Ricardo Palma su investigación titulada *“Planificación estratégica institucional y su incidencia en la Formalización del Comercio Ambulatorio en la Municipalidad de San Luis – 2018”* (Reyes, 2018). La tesis concluyó que la Planificación Estratégica y la Formalización de Comercio Ambulatorio en la Municipalidad de San Luis están directamente relacionadas, por tal motivo señala que, si mejoran los niveles de Planificación Estratégica, también habría mejora en los niveles de Formalización de Comercio Ambulatorio en la Municipalidad de San Luis.

Asimismo, Saulo Galicia, en el año 2017, presentó a la Pontificia Universidad Católica del Perú, tesis titulada *“Derecho e Informalidades, explicaciones alternativas a la relación entre el Derecho Laboral y la Informalidad a partir del Caso de Gamarra”* (Galicia, 2017). En una de las conclusiones de la investigación el autor señala que se priorizarán aquellas políticas que tengan por objeto la informalidad. Esto en clara oposición a las desigualdades sociales que impactan sobre los más vulnerables.

Internacional:

En el contexto internacional, César Aguiza, en el año 2017, presentó a la Universidad Central de Ecuador su tesis titulada *“El Comercio Informal y el Derecho al Buen Vivir (trabajo y seguridad social) de los comerciantes informales de la ciudad y cantón Quito, zona Manela Sáenz, en el primer semestre del año 2016”*. La referida investigación tiene como objetivo diseñar una derogatoria legal dirigida a la eliminación de determinados artículos de una ordenanza que vulnera los derechos de los comerciantes informales.

Siendo así, el autor concluye que las ordenanzas municipales que impiden que los trabajadores autónomos ejerzan su actividad comercial son una clara vulneración a los derechos humanos; además, señala que pese a que el comercio informal está garantizado por la Constitución de la República del Ecuador y la Ordenanza Metropolitana de Quito, los municipios no atienden a dicho sector, el cual es importante para la economía del país.

Asimismo, en el mismo país el estudiante Gallardo presentó, en el año 2021, la tesis titulada “*Comercio informal y su incidencia en el desarrollo económico del país*”. La tesis tuvo como fin hacer un estudio conceptual, jurídico y doctrinario del comercio informal y su acontecimiento en el desarrollo económico en el país de Ecuador, para ello se realizaron encuestas y entrevistas, teniendo como conclusiones principalmente que las autoridades encargadas de la regulación del trabajo autónomo no han tomado la importancia necesaria para satisfacer las exigencias de dicho sector pese a que este modo de trabajo se halla regulado en la Constitución de la República de Ecuador; además, señala que hay una mala praxis por parte de los agentes municipales puesto que ejecutan operativos usando la fuerza, causando daños que afectan a la integridad de los comerciantes informales.

Por último, se tiene a Daniela Osorio y Gabriela Díaz, quienes, en el año 2023, presentaron su tesis titulada “*La Informalidad Empresarial: Caso vendedores ambulantes de comidas rápidas en la ciudad de San José de Cúcuta*”, que entre sus recomendaciones destacan la necesidad de una legislación para brindar lineamientos nacionales sobre el uso y las obligaciones que las entidades públicas tendrán sobre dicho sector, generando un mayor compromiso institucional; además, señalan la necesidad de una política pública que permita adoptar y crear estrategias cimentadas en la institucionalidad de las entidades públicas que tienen participación en el proceso de formalización.

2.2. Informalidad:

La informalidad se entiende por el no cumplimiento de las normas establecidas, apartando su multidimensionalidad, puesto que las actividades informales, tanto a nivel productivo como laboral es un problema propio de la economía en desarrollo y ello se asocia con distintas variables como la desigualdad, pobreza, calidad de empleo entre otros (Esparta, s.f.).

Entonces, cualquiera sea el caso, dicha problemática causa un perjuicio para la economía del país y para los trabajadores que se encuentran inmersos al empleo informal, toda vez que, no cuentan con una estabilidad laboral y protección social, tienen condiciones precarias de trabajo, lo que los convierte en un grupo vulnerable en la sociedad.

Según, la OCDE, la gran mayoría de emprendimientos y laburantes peruanos se encuentran en el sector informal. Asimismo, quienes son más propensos a derivar en trabajos informales son los pobres de las zonas rurales, las mujeres y los adolescentes. Así también, señala que los trabajadores informales no son debidamente protegidos por la legislación laboral y son expuestos a tener salarios extremadamente bajos y condiciones laborales que no brindan una protección adecuada. Por tanto, la ausencia de una planificación y trato colectivo para los trabajadores informales impide la mejora de sus condiciones de trabajo (OCDE, 2020).

Ahora bien, es importante señalar que el empleo informal incluye tanto a los asalariados como aquellos que trabajan de forma independiente. Es así que WIEGO¹, señala que:

Entre las personas que trabajan en empleo informal, **los trabajadores auto empleados representan la categoría más grande dentro de la fuerza laboral peruana** y, a pesar del crecimiento económico experimentado desde 2005, continúan representando el 33% del empleo total. En este grupo se encuentran, entre otros, las personas que han creado su propio trabajo o que trabajan como asalariados en micro y pequeñas empresas y/o ayudantes familiares no remunerados. A pesar de dedicarse a una diversidad de actividades económicas, estos trabajadores tienen algo en común: desempeñan su trabajo sin contar con protección social o con el amparo de regulaciones para hacer valer sus derechos. Existe una base grande de personas que vive en la pobreza dentro de la pirámide de trabajadores en empleo informal.²

Tal es el caso de los comerciantes en las vías públicas, quienes por necesidad o por distintas condiciones no han logrado formalizarse a pesar de llevar años dentro de la informalidad.

Es así que, la Recomendación 204 de la OIT (Organización Internacional de Trabajo) menciona que; gran parte de las personas que optan por la economía informal no lo hacen por

¹ WIEGO – Women in Informal Employment Globalizing and Organizing: Es una red global enfocada en garantizar los medios de sustento de los trabajadores pobres, especialmente las mujeres, en la economía informal.

² WIEGO – Women in Informal Employment Globalizing and Organizing. Disponible en: <http://espanol.wiego.org/ciudades/peru/presentacion-peru/>. Revisado el 08/07/20.

elección, sino como el resultado de la ausencia de oportunidades en la economía formal y por no existir otros medios de sustento (Gamero, 2018).

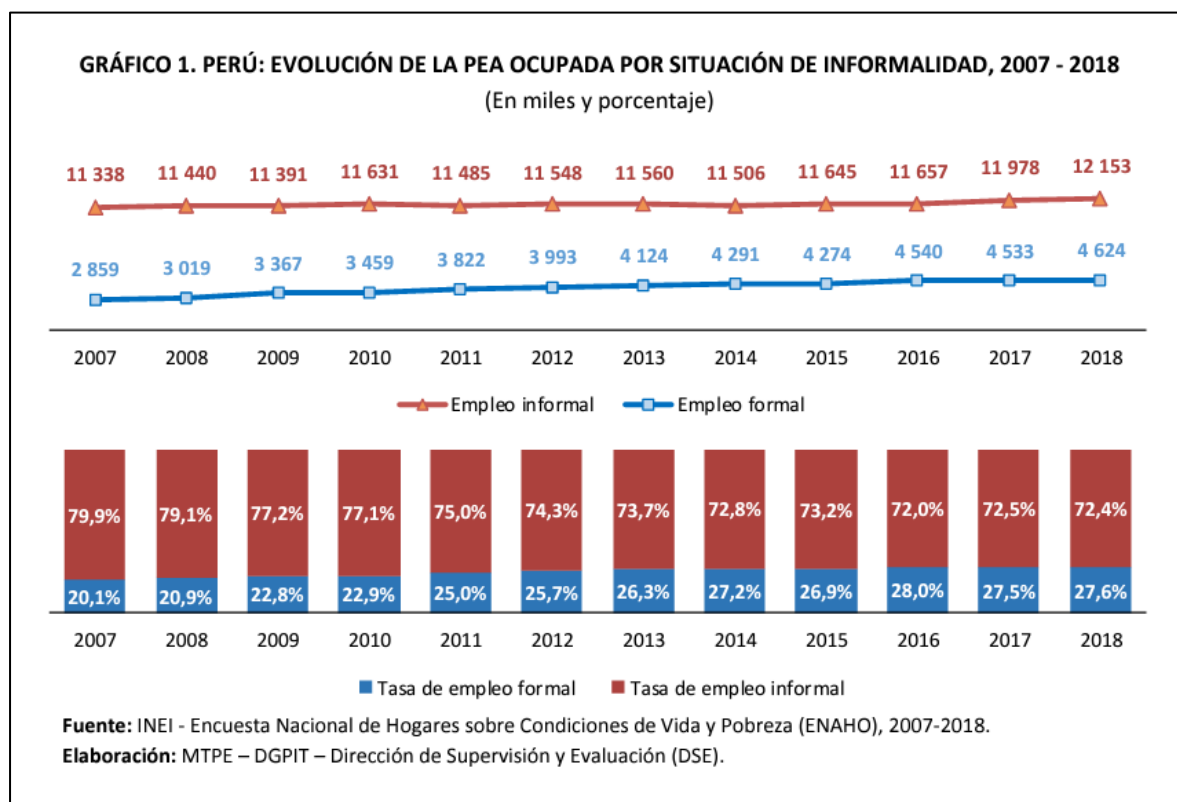
En ese sentido, Loayza (2007) señala que, la informalidad aparece a razón de que los costos que implican ajustarse al marco legal y normativo de un estado superan a los beneficios que ello conlleva. La formalización implica invertir dinero para acceder a este sector, el cual se resume en un proceso complejo, que toma tiempo y que involucra grandes costos de registro e inscripción, asimismo, resulta costoso permanecer dentro de la formalidad, a través del pago de impuestos, el cumplimiento de normas relacionadas a remuneraciones o beneficios laborales, salud, entre otros. Ahora bien, el autor indica que, los beneficios de la formalidad son el resguardo policial frente al abuso, la protección del sistema judicial para la resolución de problemas de índole legal y el cumplimiento de contratos, la posibilidad de acceder a créditos a través de instituciones financieras formales, así como, de expandir a distintos tipos de mercados. Así también, permanecer en la formalidad reduce la posibilidad de tener que pagar sobornos, multas y costos a los que suelen someterse los negocios que se manejan en la informalidad. En ese sentido, Loayza concluye que, el sector de la informalidad predomina cuando la legislación es opresiva, cuando los beneficios que el estado ofrece no son de calidad, y cuando la presencia y control de éste resulta endeble (p.50).

Es decir, el hecho de que en la actualidad vivamos en una sociedad con gran porcentaje de informalidad es consecuencia de la débil gestión pública del Estado y de las innumerables trabas en los procedimientos hacia la formalización, por ello existe gran responsabilidad por parte del Estado para mejorar la situación actual, estando en manos de las autoridades orientar a la sociedad hacia la formalidad sin opresiones.

Ahora bien, de acuerdo a los datos extraídos de INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHU), 2007-2018:

En los últimos 12 años, el número de trabajadores con empleo informal ha mostrado una tendencia creciente hasta llegar en el año 2018 un poco más de 12 millones de trabajadores, lo cual representa un aumento de 814 mil trabajadores respecto al año 2007. Esto ha

significado que, durante el periodo 2007-2018, la cantidad de trabajadores con empleo informal se ha incrementado a una razón de 74 mil por año en promedio, cifra que se ha acentuó en el último quinquenio (2014-2018) al crecer en promedio 119 mil por año. (Loayza, 2007, p. 3)



Tal como advertimos, en el periodo del 2007 al 2018 el empleo informal ha estado en ascenso constante y en ningún momento la tasa de empleo formal ha superado la tasa de empleo informal, lo cual es realmente preocupante ya que en la actualidad dada a las circunstancias de la pandemia generada por el Covid 19, la situación de la economía del país está en un estado crítico, ya sea por la cantidad de desempleo que ha generado la pandemia y por la falta de actividad empresarial generada durante el periodo de cuarentena, es decir es la tasa de empleo informal incrementaría en mayor medida.

En ese sentido, Juan Chacaltana, especialista senior de Empleo de la OIT, señaló que: Después del periodo de emergencia, se espera que la informalidad aumente en Perú (...). La agenda de una transición a la formalidad está sobre la mesa una vez más. Esto representa

una oportunidad interesante para llegar a un consenso, ya que el Perú ha estado intentando reducir la informalidad por varias décadas. Sin embargo, hasta ahora las discusiones de política han estado enfocadas desproporcionalmente en el empleo informal (y, por lo tanto, en regulaciones laborales), olvidando que una economía informal incluye empleo informal, pero también otras dimensiones como negocios informales y PBI informal. Debido a la naturaleza de la informalidad en el Perú, donde más de la mitad de la fuerza laboral produce casi un quinto del PBI, el problema real parece estar más relacionado con encontrar formas de promover la inclusión productiva de aquellos que están en la economía informal, desafío que requiere un enfoque más integrado. Esta es otra característica que podría ser parte de una perspectiva microeconómica, a tener en consideración en la fase de recuperación. (Chalcatana, 2020, p. 25)

Asimismo, la Organización Internacional del Trabajo ha señalado que el empleo informal es un obstáculo estructural para la economía nacional y se ha podido advertir un crecimiento en los últimos tres años (2017-2019), tal es así que, en el 2019, alrededor de 12,5 millones de personas laboran de manera informal, de forma que siete de cada diez (72,7%) recurrieron al empleo informal, según información de la ENAHO (Gamero & Pérez, 2020).

El INEI dio a conocer que para el año 2022 el empleo informal urbano tuvo un crecimiento a una tasa superior (4,7%) a la del empleo nacional (3,7%). Asimismo, desde una estadística por regiones del Perú se tuvo que el trabajo informal aumentó en la Costa (7,7%) y Sierra (1,2%), mientras que se minimizó en la selva (-2,3%), sobre ello, cabe precisar que, el empleo rural es informal en su gran mayoría.

Sobre lo particular, se tuvo que, a fines del 2022, la tasa de trabajo informal llegó al 70.5% a nivel nacional, reflejando en la Selva un 81.4%, Sierra Centro -77.8% y Sierra Sur -75.9%, y la zona Costa Centro que contiene a Lima Metropolitana logró un 63.9% de tasa de informalidad.

En cuanto a estadísticas a razón de géneros, se ha podido advertir que para el 2022 el empleo no formalizado es mayor en mujeres (74%) que en hombres (67.7%).

Además, se tiene que el empleo informal se centraliza más en jóvenes, tal es el caso de las personas que laboran con una edad de 14 a 24 años (85,2%); así como, en las personas con mínimo nivel de educación, como los trabajadores con únicamente nivel de educación primaria (91,3%).

Por lo que, en el 2022 INEI concluye que las condiciones actuales del país, que ha alcanzado un bajo nivel de inversión privada, y un tardío o nulo crecimiento, ello por diversos factores que les afectaron como el de conflictos sociales haría predecir que el mercado del trabajo sea impactado de forma negativa en el 2023 (Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial [IEDEP], 2023).

Sobre lo antes referido, INEI realiza el siguiente esquema:



Entonces vemos como a lo largo de los años los principales afectados a nivel económico han sido las personas con menores oportunidades de inserción social, quienes no han logrado alcanzar un nivel educativo, es decir, al estar menos calificados (con estudios de primaria y/o secundaria), son personas que sólo han tenido como opción dedicarse al comercio informal, toda vez que no se les ha dado la oportunidad de trabajar en servicios de educación, sector financiero, administración pública y otros que durante la pandemia se les ha facilitado el trabajo remoto (Gamero & Pérez, 2020).

Asimismo, se tiene que dado la coyuntura social que como bien INEI ha pronosticado para este año, el mercado laboral se vería afectado; por lo que, es necesario y urgente tomar el tema de la informalidad como un tema de especial atención en nuestro país, ya sea mediante políticas públicas eficaces por parte del gobierno que tenga un enfoque de promoción a la inclusión productiva formal.

2.3. El Comercio Ambulatorio:

2.3.1. Antecedentes del Comercio Ambulatorio en el Perú:

El comercio ambulatorio ha ido evolucionando conforme han pasado los años, pero siempre ha estado presente en las costumbres de nuestro país, la ciudad andina, colonial y metrópoli republicana han sido testigos de la presencia de comerciantes en las vías públicas mediante los mercaderes y la venta de distintos productos en fiestas populares.

Ahora bien, me refiero que ha ido evolucionando ya que a través del tiempo la cantidad de comerciantes en las vías públicas ha ido ascendiendo, además, producto de ello se ha presenciado distintas posiciones entre las autoridades, y estos han tomado diferentes medidas frente al accionar de dichos comerciantes, algunas de las cuales sólo han ocasionado vulneración de derechos.

Al respecto, Melgar y Salazar (2019) señalan que:

El aumento del comercio ambulatorio es una respuesta a las políticas económicas establecidas en América Latina en los treinta últimos años, promovida como una forma de hacerle frente a la crisis del capital mundial en la década de los ochenta, en las cuales dichas medidas estaban enfocadas a realizar una serie de ajustes en la economía reflejada en los gastos sociales, como salud y educación, además de las privatizaciones de las empresas estatales, aspecto que dejó sin empleo a mucha gente, quienes optaron por la alternativa de convertirse en comerciantes ambulantes. (p. 38)

En el Perú y en especial en Lima Metropolitana, el comercio ambulatorio ha preexistido tradicionalmente a la comercialización en puestos de mercados, es así que desde los años 90s, los gobiernos locales han prohibido el uso de los espacios públicos para fines económicos, reubicando a los comerciantes informales en puestos de mercado con el fin de formalizarlos, pero más adelante a medida que se intensificó la actividad del comercio ambulatorio, Lima Metropolitana y los demás gobiernos municipales comenzaron a usar otras medidas como desalojos y decomisos de sus mercancías mediante operativos de control.

Entonces, con los años el comercio ambulatorio se ha ido arraigando en la realidad nacional debido a la necesidad de muchas personas con o sin carga familiar, quienes encontraron mediante dicha actividad un medio para subsistir y conseguir ingresos que cubran sus necesidades.

2.3.2. Definición del Comercio Ambulatorio:

La informalidad se encuentra plasmada de distintas formas, entre ellas la informalidad en el comercio también llamado “comercio ambulatorio”, que en líneas generales se define como la actividad de compra y venta en los espacios públicos sin contar con una autorización, la cual es ejercida por una persona o grupo de personas, que comercializan productos a cambio de dinero del comprador o cliente, sin que exista alguna boleta, factura u otro respaldo por la transacción realizada.

Principalmente, esta actividad es ejercida por personas que emigraron de las zonas rurales hacia centros poblados de las ciudades para conseguir oportunidades laborales y que ante la falta de ellas se dedicaron a realizar comercio ambulatorio para sobrevivir, así también, es necesario precisar y enfatizar que hay una gran cantidad de mujeres que se dedican a dicha actividad, ya que encuentran una flexibilidad de horarios que le permite realizar los trabajos del hogar y el trabajo productivo, llevando jornadas dobles de trabajo con bajos ingresos y ningún tipo de protección social.

Entonces, el comercio ambulatorio si bien es asociado con la informalidad que se da por diferentes motivos entre ellos; la falta de conocimientos hacia la formalidad, falta de recursos

económicos, desconfianza en las autoridades, la creencia de que al no estar formalizados tienen mayor ingreso económico, entre otros; también se ha convertido en una actividad que genera empleo precario para cubrir las necesidades básicas de niños, jóvenes, estudiantes y adultos. Y que precisamente por la informalidad a la que se han sometido dichos comerciantes, quedaron expuestos a la falta de protección social, tales como beneficios en el ámbito de la salud, gran cantidad de horas de trabajo y riesgos al no contar con un lugar de trabajo seguro.

2.3.3. Definición del Comerciante Ambulatorio:

El comerciante ambulatorio es la persona que con un capital mínimo se dedica a la actividad antes señalada, en su mayoría sólo busca cubrir sus necesidades básicas con la ganancia de estas y tiende a ejercer dicha actividad junto a mercados, vías públicas como calles, parques, avenidas, es decir, lugares donde haya gran afluencia de personas.

Al respecto, es necesario precisar que existen diferentes conceptos usados para referirse al comerciante ambulatorio como; trabajadores informales, ilegales, independientes, sector informal de la economía, etc.

De Soto (1986) define a los comerciantes ambulantes como:

Aquellos emprendedores y vendedores que realizan actividades clandestinas de comercio, producción o servicio, cuya característica es no estar registrados bajo ningún registro de las instituciones que lo exigen, no pagan impuestos de ningún tipo y no se rigen bajo ninguna reglamento vigente o pacto con la Municipalidad del distrito donde realiza estas actividades. (p. 4)

Y, por otro lado, Osterling (1981) señala que:

Los vendedores callejeros son conocidos como ambulantes en la práctica no lo son. Son vendedores que ofrecen sus productos al público en un mismo lugar de ventas durante todo el año. Cabe destacar el hecho de que, en la práctica, cada vendedor tiene derechos de posesión, amparados en las costumbres inherentes a su actividad económica, sobre el área donde usualmente ofrece su mercadería o presta sus servicios. (p. 69)

Así también, debo precisar que a mi parecer se encuentran mal llamados “comerciantes ambulorios”, no sólo por lo antes señalado por Osterling, precisando que gran parte de estos vendedores ofrecen sus productos en un mismo lugar, sino también porque haciendo uso de dicho término los convierten en un grupo marginado y rechazado por la sociedad, entonces a fin de insertarlos como parte de los grupos que aportan en la economía del país y eliminar la brecha de desprecio y marginación, en la presente tesis los referiré como “comerciantes en las vías públicas”.

2.3.4. Regulación Nacional del Comercio en las Vías Públicas:

Actualmente, el comercio en las vías públicas no se encuentra regulada en una normativa específica, pero si existen disposiciones emitidas por las municipalidades distritales en relación a la realización de dicha actividad. No obstante, valga precisar que la actividad se halla amparada en los artículos 2° y 22° de la Constitución Política del Perú, toda vez que hace referencia al derecho de las personas a trabajar libremente y al deber del Estado de promover condiciones para el progreso de la población, punto que será tratado con detenimiento más adelante.

A continuación, señalaremos los dispositivos legales que hacen referencia a la actividad del comercio en las vías públicas:

- **Ordenanza N° 002-1985-MLM (17/04/1985)**

La Ordenanza N° 002-1985-MLM, Ordenanza reglamentaria del comercio ambulatorio en Lima Metropolitana fue aprobada el 17 de abril de 1985, siendo la primera norma a nivel nacional en regular parámetro relacionado a los comerciantes en las vías públicas y de aplicación para Lima Metropolitana y en las Municipalidades Distritales, las mismas que serían garantes del control del comercio en las vías públicas de acuerdo a su jurisdicción. Asimismo, señalaba que las Municipalidades trabajarían en coordinación con sus Comisiones Técnicas Mixtas y los representantes de las organizaciones de los referidos comerciantes, dándole potestad a este sector de instituirse sindicalmente.

- **Decreto Supremo N° 005-91-TR (26/01/91)**

Mediante el Decreto Supremo N° 005-91-TR (26/01/91) se reconoce la calidad jurídica del comerciante Ambulante como Trabajador Autónomo Ambulatorio, toda vez que la actividad que ejercen es producto de la falta de empleo y subempleo de la población que generó la crisis económica en el país. No obstante, el referido decreto señalaba que quedaba sujeta a la promulgación de una ley del comercio ambulatorio, la cual hasta la actualidad no existe.

- **La Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972 (27/05/2003)**

Respecto a la regulación del comercio ambulatorio, las municipalidades, en ejercicio de sus atribuciones y competencias dictan Ordenanzas reglamentarias en aplicación de cada uno de sus distritos, conforme lo respalda la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que en su artículo 83° inc. 1.2 establece que Respecto a la comercialización y abastecimiento, las municipalidades norman el comercio ambulatorio y lo controlan con arreglo a su reglamento.

- **Ordenanza 1787 – Regulación del Comercio Ambulatorio en los Espacios Públicos en Lima Metropolitana (06/05/2014)**

La Ordenanza 1787, fue promulgada el 06 de mayo del 2014, tuvo como principal objetivo el de instaurar normas y criterios legales, administrativos y técnicos para regular el procedimiento para conseguir autorización municipal temporal y así poder desarrollar la actividad del comercio de bienes y/o servicios en los espacios públicos que se permiten de la Provincia de Lima y tuvo como objetivo garantizar que la realización de la actividad se desarrolle con dispositivos de seguridad, orden, limpieza y ornato en respeto de todos los habitantes de la comunidad, además, la promoción de elementos para el desarrollo económico del comercio en las vías públicas y para su formalización.

- **Ordenanza 1933: Incorpora, Modifica y Deroga Disposiciones de la Ordenanza 1787 que regula el comercio ambulatorio en los espacios públicos en Lima Metropolitana (11/02/2016)**

La Ordenanza fue firmada el 11 de febrero del 2016, por el ex alcalde Luis Castañeda Lossio, que conforme lo señala su artículo 1° se dispuso: “derogar, modificar, e incorporar

disposiciones contenidas en la Ordenanza N° 1787, que regula el Comercio Ambulatorio en los Espacios Públicos en Lima Metropolitana” (Ordenanza 1933, 2016, art. 1).

2.4. La Constitución y los Derechos Fundamentales:

El Perú se constituye en un modelo de Estado Social y Democrático que tiene como fin supremo del Estado y la población la defensa de la persona y el respeto de su dignidad, según señala el artículo 1° de nuestra Constitución Política del Perú, siendo esta última la norma democrática suprema que tiene carácter vinculante para los poderes del Estado y los ciudadanos.

Ahora bien, antes de la definición de Constitución que reconocidos doctrinarios han señalado, es necesario precisar qué se entiende por Estado Social y Democrático.

Landa Arroyo (2014) menciona que:

El Estado Social y Democrático de Derecho debe ser entendido como un modelo en el que no sólo se busca limitar y controlar al Estado y a la sociedad, sino también promover y crear las condiciones jurídicas, políticas, sociales, económicas y culturales que permitan el máximo desarrollo de la persona, con absoluto respeto a su dignidad, la cual dirige y orienta, positiva y negativamente, la acción legislativa, jurisprudencial y gubernamental del Estado. (p. 20)

Es decir, el Estado Peruano tiene el deber de promover políticas en beneficio de los ciudadanos que permitan su máximo desarrollo y sobre todo en contextos en los cuales las personas se encuentren en desventaja económica y social.

Sobre la Constitución, Marcial Rubio Correa (2020) señala que:

Originalmente, «Constitución» viene de constituir el Estado. Es, así, el instrumento legislativo merced al cual se organiza el nuevo tipo de Estado, señalándose en sus artículos los principales cambios que ocurren en relación a la situación previa, en materia de derechos de las personas y de la estructura, conformación y funciones de los órganos del

Estado. En un principio, la Constitución fue la manera de organizar al Estado, pero con la formalización creciente del Derecho, aparece la necesidad de dar a la Constitución el rango de norma jurídica suprema. La idea es correcta desde que en la Constitución se establece quiénes producen el Derecho, en base a qué principios y con cuáles formalidades. (p. 34)

Entonces, la Constitución, siendo la norma de 1er grado de rango del Estado Peruano, procura la defensa de las personas mediante los derechos fundamentales previstos en el cuerpo normativo con el fin de tutelar la dignidad y libertad de la persona, que a su vez prevé la creación de leyes que transgredan derechos individuales básicos.

Al respecto, Hans Kelsen (2009) señala que:

(...) La Constitución puede también determinar el contenido de ciertas leyes futuras al prescribir o prohibir tal o cual contenido. La prescripción de un contenido determinado equivale a menudo a la promesa de dictar una ley, pues, las más de las veces la técnica jurídica no permite prever una sanción para el caso en que dicha ley no sea dictada. Por el contrario, una Constitución puede, con mayor eficacia, prohibir las leyes que tengan un determinado contenido. Así, cuando una Constitución moderna establece una lista de derechos individuales básicos, tales como la igualdad ante la ley o la libertad de conciencia, dicha Constitución prohíbe por ello mismo la sanción de leyes que consagren desigualdades entre los sujetos de derecho o que ataquen alguna de las libertades que les están garantizadas.

Ahora bien, toda Constitución cuenta con tres partes, siendo estas, el preámbulo, parte dogmática y parte orgánica, sin embargo, la presente investigación da especial relevancia a la parte dogmática, toda vez que, la misma abarca los derechos fundamentales de las personas y antepone a la parte orgánica como mensaje de su preponderancia sobre la sociedad y el Estado (Castillo, 2013).

En ese sentido, es importante ahondar en las distintas acepciones de los derechos fundamentales, como aquellos que reconoce la Constitución y que tiene el aval de los máximos intérpretes como lo es el Tribunal Constitucional (Tribunal Constitucional, 2005).

Landa (2011) respecto a la relación de los derechos fundamentales y la Constitución precisa que:

El desarrollo de la fuerza normativa de la Constitución tiene en los derechos fundamentales la expresión más clara que la utopía democrático liberal ha logrado institucionalizar en el Estado y en la sociedad: la garantía de la protección y el desarrollo de los derechos de toda persona. Proceso histórico que no ha sido ni es pacífico, ni uniforme en el mundo, debido a que «el cambio estructural de los derechos fundamentales, corresponde al cambio del concepto del Estado de derecho, en tanto aquellos conceptos se corresponden con el rule of law previamente establecido.

En efecto, la aparición de la fuerza normativa de los derechos fundamentales solo es concebible en el Estado democrático constitucional, lo que constituye una constante histórica y teórica contemporánea en todas las latitudes. Asimismo, marca un horizonte social y temporal, dados los profundos alcances de su poder transformador en asociación con los derechos humanos de cada sociedad, que el positivismo, definitivamente, no ha logrado comprender dadas las categorías normativas con que opera exclusivamente. En ese sentido, la construcción holística de la fuerza normativa de la Constitución a partir de los derechos fundamentales debe reconocer las necesidades históricas de libertad y justicia de cada realidad nacional, necesidades que deben constituir la fuente de su eficacia para tutelar los derechos fundamentales, pero no de manera abstracta e intemporal; sino, como exigencias procesales concretas, tanto frente al propio Estado constitucional, como frente a otra persona privada o particular. (p. 29)

Los derechos fundamentales son aquellos:

Derechos, libertades, igualdades o inviolabilidades que, desde la concepción, fluyen de la dignidad humana y que son intrínsecos de la naturaleza singularísima del titular de esa dignidad. Tales atributos, facultades o derechos públicos subjetivos son, y deben ser siempre, reconocidos y protegidos por el ordenamiento jurídico, permitiendo al titular exigir su cumplimiento con los deberes correlativos. (Nogueira, 2005, p. 16)

En efecto, siendo reconocidos por la Constitución Política del Perú, es deber del Estado proteger el cumplimiento de los derechos fundamentales en toda la nación.

2.5. Derechos Fundamentales Sociales y el Derecho al Trabajo:

2.5.1. Derechos Fundamentales Sociales:

Ahora bien, los derechos sociales recogen especial relevancia en el Estado Social y Democrático, toda vez que, forman parte del camino para conseguir el bien y el progreso de las personas a fin de que estas tengan una vida digna.

Pero, ¿qué se entiende por derechos sociales?, el catedrático Rubio (1999) ha señalado lo siguiente:

Son reglas dictadas por el Estado para asegurar ciertas condiciones de relación de los seres humanos de una sociedad entre sí, y prestaciones que el Estado regula y [que] en algunos casos debe prestar directamente a las personas, generalmente cuando están en incapacidad de proveer para ellos por sí mismas. (p. 9)

Así también, el Tribunal Constitucional peruano, ha señalado que los derechos sociales son aquellas potestades tuitivas que tienen como objetivo priorizar a grupos vulnerables dada su condición cultural, social o económica (Cfr. Expediente No. 2945-2003-AA/TC (Fundamento jurídico 10)).

Entonces, todo peruano tiene el derecho de exigir que el Estado emplee las medidas correspondientes, es decir, políticas sociales y económicas, que sirvan para alcanzar la igualdad de oportunidades, sin discriminación y violación de la dignidad de los ciudadanos.

Ahora bien, dentro de la gama de derechos sociales que incorpora nuestra Carta Magna, es de importancia para la presente investigación el Derecho al Trabajo.

2.5.2. Derecho al Trabajo:

2.5.2.1. El Trabajo:

Antes de definir el derecho del trabajo, es importante señalar qué se entiende por “trabajo”, de acuerdo a la OIT – Organización Internacional del Trabajo, el trabajo es una de las aspiraciones más importantes de las personas, toda vez que es una forma de sustento económico para alcanzar una mejor calidad de vida y la realización personal, señala también que, es el trabajo también tiene trascendencia en la sociedad, puesto que es un medio para lograr el progreso económico y social (OIT, 2009).

Ahora bien, Chaname (2009); en su libro titulado “Comentarios a la Constitución”, respecto al artículo 22 de la Constitución Política del Perú señala que, el trabajo es un deber y un derecho, en la cual una persona hace uso de su fuerza física y/o intelectual para lograr su sustento económico y progreso social. Así, el trabajo se muestra de diferentes maneras, la persona tiene la libertad de elección del oficio o profesión en la que quiere desempeñarse y aceptando un salario que le sea conveniente, además, el Estado cumple un rol importante respecto al trabajo, puesto que interviene mediante inversiones o políticas motivadoras que generen puestos de trabajo de calidad que avalen la productividad y realización de la persona y una vida digna (Chanamé, 2006).

En la presente investigación, resulta necesario precisar que el trabajo en el comercio ambulante, se manifiesta como una actividad ilegal pero que genera ingresos económicos, en su mayor parte el trabajo que aplican se da de forma independiente, pese a cumplir con las características de lo que se entiende por trabajo, estos no son libremente desarrollados o motivados por parte del Estado, vulnerando el derecho al trabajo.

2.5.2.2. Regulación Internacional del Derecho al Trabajo:

El derecho al trabajo es un derecho fundamental de la persona, conforme lo ha señalado la Declaración Universal de los Derechos Humanos³ en su artículo 23° el cual establece que:

³ La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un documento adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948, como un ideal común para todos los pueblos y naciones. Establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben ampararse en todo el mundo

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Así también, en 1998 se adoptó la “Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo” que resalta el compromiso de resguardar y promover los derechos laborales, y eliminar cualquier tipo de marginación laboral. Estos principios están consagrados en los Convenios Fundamentales en el Trabajo.

✓ Convenios Fundamentales en el Trabajo:

1. Sobre el impulso de los derechos de asociación y sindicalización
 - Convenio (núm. 87) relacionado a la libertad sindical y protección al derecho de sindicación.
 - Convenio (núm. 98) relacionado al derecho de sindicación y de negociación colectiva.
2. Sobre la eliminación del trabajo forzoso
 - Convenio (núm. 29) relacionado al trabajo forzoso u obligatorio.
 - Convenio (núm. 105) relacionado a la abolición del trabajo forzoso.
3. Sobre la eliminación del trabajo infantil
 - Convenio (núm.138) relacionado a la edad mínima de admisión al empleo.
 - Convenio (núm. 182) relacionado a la prohibición de las peores formas de trabajo infantil.
4. Sobre la eliminación de la discriminación
 - Convenio (núm. 100) relacionado a la igualdad de remuneración.

- Convenio (núm. 111) relacionado a la discriminación en factor de empleo y ocupación.

Para la presente investigación sobre el derecho al trabajo de los comerciantes en las vías públicas, es imprescindible tratar el derecho al trabajo y la legislación comparada, sobre todo mediante la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que protege la vida, libertad, igualdad de condiciones, trabajar con libertad, acceso a oportunidades en el campo comercial y su lucha contra el desempleo.

En ese sentido, los derechos se interrelacionan entre sí, no sólo se habla del derecho al trabajo como tal, sino que engloba otros derechos humanos señalados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como la defensa a la vida y la dignidad de la persona, puesto que en reiteradas ocasiones hemos visto abusos físicos y psicológicos hacia los comerciantes ambulantes que son perseguidos por operativos municipales, que en muchos casos se tratan de ancianos, mujeres y niños, atropellando su dignidad y afectando su integridad física o psicológica; asimismo, también vemos actos discriminatorios ante dicho sector por cuanto son vistos por muchos ciudadanos como un mal para la sociedad y el orden público.

2.5.2.3. Regulación Nacional del Derecho al Trabajo:

El Perú adopta un modelo Estado Social Democrático de Derecho con la Constitución Política del Perú (1979), toda vez que la definió como una república democrática y social, independiente y soberana basada en el trabajo. Siendo este el punto de partida para reconocer y defender los derechos laborales, otorgando al Estado un rol importante que es el incentivo de condiciones tanto económicas como sociales para que los ciudadanos accedan a un empleo, sin discriminación alguna, es decir con igualdad de oportunidades. Además, constitucionalmente el Estado empezaba a reconocer al trabajo como un objeto de protección, por lo que se encargaba de resguardar los derechos del trabajador, basándose en la aplicación de sus derechos fundamentales, por lo que se estableció la remuneración mínima vital, el derecho a la huelga, la jornada de 8 horas diarias, entre otros.

Este fue el inicio de un trascendente reconocimiento de los derechos laborales y sus institutos, toda vez que mediante dicha norma constitucional el Estado tenía el deber de incentivar condiciones sociales y económicas para tener acceso a empleos, basadas en igualdad de oportunidades, así también, correspondía al Estado reducir la brecha de la pobreza y salvaguardar al trabajador respecto al desempleo y subempleo, prohibiendo en una relación laboral, alguna afectación del trabajador en ejercicio de sus derechos fundamentales y de su dignidad. Siendo el trabajo, un objeto de protección del Estado, estableciéndose la remuneración mínima vital, la jornada de ocho horas diarias, huelga, entre otros.

Dando un gran paso el derecho al trabajo en la Constitución Política del Perú (1979), entraría en vigor la Constitución Política de 1993, la cual reiteró muchos derechos señalados en la anterior Constitución, tachándose otros, principalmente algunos de los derechos sociales.

Pero ¿Qué trajo consigo dicha Carta con relación a los derechos fundamentales propios del Derecho del Trabajo? Lamentablemente, un retroceso, pues durante el gobierno dictatorial del ingeniero Alberto Fujimori Fujimori, los derechos laborales “fueron debilitados considerablemente al limitarse el incremento de los salarios y la mejora de las condiciones de trabajo”, entre otras situaciones derivadas de la “flexibilización” de nuestro régimen laboral y el propósito de restarle protección al trabajador. (Constitución Política del Perú, 1979, p. 224)

Pese al cambio de alguna forma desfavorable del contenido relacionado al derecho al trabajo en la Constitución Política del Perú vigente, no ha sido un impedimento para que el Tribunal Constitucional establezca parámetros mediante jurisprudencia en atención a los principios constitucionales relacionados al Derecho al Trabajo y la dignidad de la persona.

Entonces, la Constitución Política del Perú vigente, estableció mediante su artículo 2° inc. 15, que toda persona tiene el derecho a la libertad de trabajo con sujeción a la ley.

Además, el artículo 22°, prevé que el trabajo es un deber y un derecho, además, es base del bienestar social y una fuente de realización de la persona. Tal es así que, en su artículo 23°, señala

que, el trabajo, en sus diversas maneras de realizarse, es objeto de atención a nivel de prioridad del Estado, el que brinda protección especialmente a la madre, al menor de edad y al que se le impide trabajar, es así que el Estado debe promover el desarrollo económico y social de su población a través de mejoras en los sectores de salud y educación.

✓ JURISPRUDENCIA:

Conforme se ha señalado anteriormente el Tribunal Constitucional como órgano supremo de interpretación de la Constitución ha establecido jurisprudencia imprescindible relacionado al Derecho al Trabajo, tal es así que, ha señalado que el referido derecho comprende dos aspectos esenciales;

El de acceder a un puesto de trabajo, por una parte y, por otra, el derecho a no ser despedido sino por causa justa. Aunque no resulta relevante para resolver la causa, cabe precisar que, en el primer caso, el derecho al trabajo supone la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a un puesto de trabajo; si bien hay que precisar que la satisfacción de este aspecto de este derecho constitucional implica un desarrollo progresivo y según las posibilidades del Estado. El segundo aspecto del derecho es el que resulta relevante para resolver la causa. Se trata del derecho al trabajo entendido como proscripción de ser despedido salvo por causa justa. (Sentencia del Tribunal Constitucional 01124-2001-AA del 11 de julio de 2002. Fundamento jurídico 12)

Atendiendo al derecho a la libertad de trabajo ha establecido que;

El derecho a la libertad de trabajo comprende de manera enunciativa: el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas, la libre elección del trabajo, la libertad para aceptar o no un trabajo y la libertad para cambiar de empleo. (Sentencia del Tribunal Constitucional 661-2004-AA del 16 de agosto de 2004. Fundamento jurídico 05)

Ahora bien, respecto al comercio ambulatorio el Tribunal Constitucional hace una precisión importante, reconociendo a dicha actividad como un supuesto de ejercicio de la libertad del trabajo, conforme lo señala a continuación;

El derecho al trabajo se manifiesta también en el derecho a la libertad de trabajo, consistente en el derecho que poseen todas las personas de elegir la profesión o el oficio que deseen. Por lo tanto, se debe proteger tanto al trabajador dependiente como a la persona que realiza actividades económicas por cuenta propia. Ahora bien, dado que el comercio ambulatorio desarrollado en la vía pública representa un supuesto de ejercicio de la libertad de trabajo. (Sentencia del Tribunal Constitucional 05678-2016-PA del 21 de noviembre de 2002. Fundamento jurídico 05)

Por tanto, mediante la Constitución y la jurisprudencia recogida del Tribunal Constitucional, se determina que es deber del Estado Peruano garantizar el derecho al trabajo, mediante políticas que fomente la productividad y empleo, así también se ha dejado claro los lineamientos de derecho a la libertad del trabajo, siendo el comercio ambulatorio un supuesto de ejercicio del referido derecho, puntos que deben ser evaluados minuciosamente a fin de evitar acciones coactivas por parte de las autoridades hacia los comerciantes en las vías públicas, que lo único que han logrado a la fecha es transgredir derechos de las personas.

2.5.2.4. Doctrina Jurídica sobre el Derecho al Trabajo:

Ahora bien, diferentes juristas se han pronunciado respecto al derecho al trabajo que, de acuerdo a la teoría de la doble dimensión aplicada en la doctrina alemana, consta de una dimensión objetiva y subjetiva, al respecto César Landa Arroyo, señala que;

(...) los derechos fundamentales cuentan con una (i) dimensión objetiva, en tanto valores de nuestro ordenamiento constitucional que el Estado debe respetar y a los cuales se encuentra vinculado tanto positiva como negativamente, sirviendo como guía para orientar la producción, aplicación e interpretación de las normas jurídicas (cita a BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo); y una (ii) dimensión subjetiva, en tanto constituyen aquella esfera

de pretensiones y necesidades legítimas jurídicamente reconocibles de los particulares, siendo también oponibles hacia el Estado y frente a los mismos particulares. (Landa, 2011, p. 45)

Ahora bien, ésta teoría ha sido recogida por el Tribunal Constitucional Peruano, por tanto, esta doctrina sobre la doble dimensión de los derechos fundamentales es importante para comprender y determinar el contenido constitucional del derecho al trabajo.

Cabe precisar que, el jurista Castillo Córdova se ha referido a esta doble dimensión a considerarse en el derecho al trabajo como una dimensión de libertad y una dimensión prestacional (Castillo, 2004).

- **Dimensión de Libertad del Derecho al Trabajo:**

Al respecto, Castillo (2004) ha señalado que el titular del derecho puede decidir si permanecer o no en el trabajo, al tiempo que tiene la libertad de optar por uno u otro empleo. Ello respecto de la dimensión de libertad que le haya otorgado la Constitución.

En ese sentido, se especifica qué decisiones comprende la libertad de trabajo:

La libertad de trabajo le concede al trabajador las siguientes decisiones fundamentales: la de trabajar u no hacerlo, la de establecer en qué actividad se va a ocupar, la de determinar si va a trabajar para sí o para otro y, en este último caso, la de precisar en favor de quién. En la fase final, dicho derecho consiste en reconocerle al trabajador la facultad de dejar el empleo por su sola voluntad. (Neves, 2001, p. 25)

Es decir, hablamos de libertad del derecho al trabajo cuando se concede a la persona la facultad de desempeñar el trabajo que decida y cesar de dicho trabajo si no cumple con sus expectativas, toda vez que, a nadie se le puede obligar a trabajar.

- **Dimensión Prestacional del Derecho al Trabajo:**

En esta dimensión se involucra la parte social de derecho, que según Castillo Córdova implica el derecho al acceso y el derecho a la permanencia (Neves, 2001)

✓ **Derecho de acceso:**

Al respecto, cabe precisar que la Constitución, en su artículo 23°, señala que:

El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan. El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo. (La Constitución Política del Perú, 1993, art. 23)

De lo cual, Castillo Córdova ha señalado que:

Respecto al derecho al acceso; este contenido significará que el Estado no se compromete a otorgar a las personas un concreto puesto de trabajo. A lo que se compromete es a plantear y ejecutar políticas dirigidas a promover la creación de puestos de trabajo. A esto lo ha obligado el constituyente peruano y a esto se encuentra vinculado. Como bien ha dicho el Tribunal Constitucional, “el derecho al trabajo supone la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a un puesto de trabajo; si bien hay que precisar que la satisfacción de este aspecto de este derecho constitucional implica un desarrollo progresivo y según las posibilidades del Estado (Exp. 1124–2001–AA/TC, de 11 de julio de 2002, fj. 12) (Neves, 2001, pp. 7-8)

Entonces, sobre lo mencionado y el presente tema de investigación me cuestiono si realmente el estado está cumpliendo con el rol promotor que se le fue otorgado mediante la Constitución o está vulnerando dicho derecho limitando el acceso al trabajo, por cuanto el Estado no adopta medidas eficaces y políticas orientadas a la formalización del comerciante en vías públicas.

- **Derecho a permanecer en el puesto de trabajo:**

Para este derecho se deben tener en consideración principalmente el Artículo 27 de la Constitución del Perú que protege al trabajador ante al despido arbitrario, así como el Protocolo adicional a la Convención americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que reconoce la estabilidad de los trabajadores en sus centros de trabajo, conforme lo señala Castillo Córdova:

Estas disposiciones, como ya se dijo, son necesarias tener en consideración a fin de determinar los alcances del derecho a permanecer en el puesto de trabajo como parte del contenido constitucional prestacional del derecho al trabajo, que está bastante relacionado con lo que suele llamarse estabilidad laboral. El mencionado artículo 27 CP parte del reconocimiento de la existencia de despidos arbitrarios, también llamados despidos injustificados o incausados (...).

Por tanto, el derecho al trabajo tiene dos dimensiones en cuanto a su aplicación y conforme a la problemática planteada se puede advertir que habría una vulneración del derecho al trabajo por medio de la afectación a la libertad del derecho al trabajo, así como, el derecho al acceso al trabajo de los comerciantes en las vías públicas.

2.6. Políticas Públicas:

Ahora bien, para conocer las medidas que el Estado ha venido tomando a lo largo de la existencia del comercio en las vías públicas, es necesario conocer acerca de la definición de las políticas públicas.

En ese sentido:

Como señala Carlos Alza, no existe un instrumento per se que defina lo que es una política pública, sino que el analista la identifica como un proceso susceptible de ser reconstruido y que da cuenta de los pasos que se tomaron para encauzar decisiones públicas que tienen que ver con la priorización de agendas socialmente relevantes vinculadas al uso del poder

y los recursos del Estado, y que generan un valor público, cubren necesidades, resuelven problemas y satisfacen intereses. De allí que se señale que una política pública es principalmente un proceso social e institucional que puede tener objetivos regulatorios – modificar conductas–; distributivos –de bienes o servicios–; redistributivos –recaudación en algunos sectores para beneficiar a otros–; o constituyentes –de reorganización del Estado. (Bregaglio et al., 2014, p. 15)

Entonces, las políticas públicas son respuestas a necesidades sociales, es decir, un conjunto de decisiones estratégicas que se toman en un plazo de tiempo por parte de los organismos del Estado frente a un área de interés.

En una política pública podemos distinguir las siguientes etapas:

- Planteamiento de la agenda

Es el periodo en que una autoridad pública inicia a decidir acerca de las cuestiones a implementar. En esta etapa se realiza diagnósticos y se recolecta evidencia para variar una situación, abriéndose caminos de oportunidades para situar agendas en el debate público.

- Diseño

En esta fase se diseña una visión y misión hacia lo que se quiere lograr, dándose forma a las estrategias, los programas, los dispositivos y los recursos para su ejecución.

- Implementación

Esta etapa se asocia con la producción de servicios o bienes, en esta etapa se gestiona y se incluyen las acciones de control y monitoreo.

- Evaluación

En esta última fase se evalúan los impactos y resultados de las decisiones tomadas, evaluando su eficacia, es decir si se logró con el objetivo, así también se evalúa la eficiencia, es decir si se logró usar óptimamente los recursos, entre otros criterios (Bregaglio et al., 2014)

Ahora bien, según Renata Bregaglio et al. (2014):

Estudiar los procesos de cooperación y conflicto en torno a los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas constituye un espacio novedoso y retador para analizar las relaciones entre Estado y sociedad, así como la construcción de la democracia como reglas reales para la convivencia social y la búsqueda de la justicia como principio ordenador de la vida en común. (p. 18)

Y su aplicación en un enfoque basado en derechos humanos (EBDH):

Plantea una nueva mirada a los procesos de desarrollo, insertos a su vez dentro de programas de lucha contra la pobreza, llevados a cabo en diferentes Estados. Justamente, el EBDH plantea una unificación de criterios que permite promover un desarrollo humano orientado a la repotenciación de las capacidades, pero desde una perspectiva de satisfacción de derechos. (Bregaglio et al., 2014, p. 18)

En ese sentido, las políticas públicas tienen un importante protagonismo en la presente investigación, toda vez que, el comercio informal en las vías públicas, por ser una problemática que está afectando derechos de muchas personas, tiene que ser tratado con urgencia y mediante estrategias que satisfagan las necesidades sociales, por ejemplo, mediante el impulso del desarrollo del comerciante hacia la formalidad.

2.6.1. Las Políticas Nacionales:

Ahora bien, es necesario enfocarnos en las Políticas Nacionales reguladas en el Perú, que ha sido definido por el Art. 4º, numeral 1, de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, mediante la cual se establecen atribuciones del Poder Ejecutivo respecto a las políticas nacionales y sectoriales, señalando que:

Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal

desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno.

Al respecto, el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM y modificado con Decreto Supremo N° 038-2018-PCM, otorga un marco para la actualización de políticas nacionales, así también, dicho reglamento destaca la rectoría de los ministerios sobre las políticas nacionales y enfatiza que los gobiernos regionales y locales tienen ser concordantes con la política nacional.

Y, en virtud del numeral 12.2 del artículo 12 del referido Reglamento, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), es el encargado de brindar asistencia técnica a los Ministerios en el diseño, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales.

2.6.1.1. Políticas Nacionales de Empleo y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)

En ese sentido, atendiendo el tema de investigación sobre el derecho al trabajo y el comercio ambulante, es necesario ahondar en las políticas que nuestro país desarrolla en relación al empleo, puesto que la situación que se presenta actualmente sobre el comercio en las vías públicas es en parte consecuencia de la falta de políticas que fomenten el empleo productivo, oportunidades laborales y la formalización, siendo deber del Estado la promoción de condiciones para el progreso social y económico, conforme lo señala la Constitución Política del Perú.

Ahora bien, el Convenio 122 de la OIT, ratificado por el Perú, exige a nuestro estado a usar una política de empleo. En el artículo 1, inciso 1 del Convenio 122 se señala que, con el fin de fomentar el desarrollo y crecimiento de la economía, elevando la calidad de vida, de compensar las necesidades de mano de obra y de solucionar la problemática de falta de empleo y subempleo, todo miembro tendrá el deber de establecer y ejecutar una política activa para el estímulo de empleos productivos, plenos y libremente escogidos; asimismo, el inciso 3, suma que para la realización de la mencionada política deberá tenerse presente el nivel y la etapa de desarrollo económico, además de los vínculos que existen entre los fines del empleo y los fines económicos y sociales.

De esta manera el Perú, en comunicación a los compromisos supranacionales, ha tomado el reto de construir las Políticas Nacionales de Empleo. “Las Políticas Nacionales de Empleo se enmarcan en los objetivos nacionales desarrollados en el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, el mismo que a su vez se sustenta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional” (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2012, p. 3).

Sobre la base normativa, las Políticas Nacionales de Empleo se respaldan en el Texto Único Ordenado del Decreto Ley N° 728, la Ley de Formación y Promoción Laboral aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-97-TR, el Decreto Supremo N° 027-2007- PCM y el dispositivo legal modificatoria que precisa y establece las Políticas Nacionales que se deberán de cumplir de forma obligatoria, la Resolución Ministerial N° 105-2011-TR relacionado a los Lineamientos de Política Socio Laboral 2011 – 2015 del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, del Decreto Ley N° 28983, la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, y del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006- 2010.

Por otro lado, cabe precisar que, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) es el órgano que lidera las Políticas Nacionales de Empleo, debiendo cumplir el rol de promotor del empleo decente y productivo en la nación, debiendo proponer y ejecutar acciones en articulación con órganos, instituciones, gobiernos regionales y locales, entre otros, para la solución de problemas de empleos y respaldar el cumplimiento de los derechos laborales sobre todo de los grupos vulnerables, además cumple un rol indispensable para orientar y dar herramientas a los emprendedores y microempresarios, a fin de cumplir con sus proyectos de negocio y dar pasos hacia la formalidad.

En ese sentido, las políticas de empleo que debe implementar el Estado peruano cumple un papel importante y primordial en la protección del derecho al trabajo de los comerciantes en las vías públicas, toda vez que estas estrategias pueden mitigar en cierto grado a medio o largo plazo la necesidad de dichas personas, que forman parte de grupos vulnerables y buscan una salida frente

al desempleo, quienes no cuentan con un empleo decente, pues trabajan sin seguridad social y escapando de los abusos de algunas autoridades.

Para ello, las políticas laborales deben enfocarse, como prioridad, en grupos vulnerables. Así, estas políticas deben estar orientadas a la capacitación de conocimientos y habilidades para el trabajo, siendo el Estado el principal actor a través de recursos públicos que implementen programas afines (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2012, p. 8).

Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo señala que:

Se requiere fortalecer el objetivo de acceso al empleo pleno, digno y productivo, contenido en el Acuerdo Nacional mediante la articulación de políticas sectoriales y políticas activas del mercado de trabajo; así como la coordinación entre diversas entidades públicas y sus programas respectivos. Esto permitirá que exista coherencia con la política nacional y fortalecerá sus intervenciones estableciendo metas concretas en materia de empleo, a través de acuerdos sociales nacionales, regionales y locales. En esa línea, es importante e indispensable el diálogo social, más aún si se considera el proceso de descentralización por el que atraviesa el país. (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2012, p. 8)

Entonces, en atención a la justificación de las políticas de empleo que señala el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), quiere decir que para proteger los derechos laborales de las personas es necesario que el Estado implemente políticas pero que estas se diferencien ante las distintas necesidades y grupos de situación vulnerable, es decir que se traten de políticas específicas, políticas que mediante programas sean estratégicamente aplicadas a diferentes problemáticas de nuestro país, como lo es el comercio en las vías públicas.

Así también, señala la importancia de la articulación con las entidades públicas y sus programas, así como con los distintos niveles del gobierno, para que se logre trazar objetivos específicos en relación a empleo. En relación a ello, la Agenda Hemisférica 2006 –2015 de la Oficina Internacional de Trabajo (OIT) señala indica que la legitimidad social de las políticas de empleo, resguardadas por el consenso a nivel nacional, regional y local, conseguido por medio de la participación de los sujetos que se involucran consentirá que éstas se transformen en auténticas

políticas de Estado y que logren superar los fugaces límites de un período de gobierno (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2012).

En consecuencia, las distintas problemáticas sociales en atención al empleo no pueden ser solucionadas simplemente mediante acciones momentáneas o ejecutadas por una sola entidad o nivel de gobierno, sino debe existir una estrategia planeada y articulada basada principalmente en la protección de los derechos fundamentales de la persona.

Ahora bien, las Políticas Nacionales de Empleo se basan principalmente en 6 ámbitos, llamado las “6-E”, el primer ámbito es del Entorno, la cual tiene que ver con políticas que promuevan el crecimiento con generación de empleo decente y todo lo que se relaciona con ello como la inversión privada, aumento de competitividad y productividad, etc. El segundo ámbito es del Empleo, está relacionado con la inserción laboral, la protección social de los trabajadores, las condiciones de trabajo, etc. El tercer ámbito es de la Empleabilidad, que se relaciona con la formación técnico-productiva y profesional de la fuerza laboral. El cuarto ámbito del Emprendimiento, se basa en políticas que forman el desarrollo de ideas empresariales de negocios o de autoempleos, la promoción de la formalización de las MYPES, etc. El quinto ámbito es de la Equidad, la cual se relaciona a la igualdad de oportunidades y a la no discriminación en el mercado laboral. Y el sexto ámbito del Espacio, corresponder al fortalecimiento de la coordinación intersectorial y territorial, además busca fomentar el diálogo social. Cabe recalcar que, en estas “6-E”, se pueden ubicar los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local). (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2012).

Entonces, conforme se ha explicado, las políticas nacionales de empleo conforman distintos ámbitos, las cuales se relacionan con la actividad de trabajo ejercido por el comerciante informal, sin embargo, siendo la Formalización uno de los ámbitos que las políticas de empleo toman en cuenta como parte de la estrategia y tratándose la presente investigación del comercio informal, es necesario ahondar en este ámbito como una solución en ejercicio de sus derechos.

2.7. Pasos hacia la Formalización:

2.7.1. La Formalización:

La OIT- Organización Internacional del Trabajo ha señalado que:

La formalización es el proceso que llevan a cabo las empresas para incorporarse a la economía formal. Presenta diversas dimensiones:

- Registro y concesión de licencias por parte de las autoridades nacionales, provinciales y municipales;
- Acceso a la seguridad social para el propietario de la empresa y sus empleados;
- Cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente, entre otras cosas en materia de impuestos, cotizaciones a la seguridad social y legislación laboral (OIT, 2017).

Ahora bien, en la actualidad se busca reducir la pobreza y eliminar brechas de discriminación otorgando oportunidades apuntando a la formalización desde un enfoque integrado, es por ello que Organismos Internacionales como la OIT, en busca de alternativas que orienten sobre la transición de la economía informal a la economía formal ha dado a conocer la Recomendación N° 204, la cual alienta un conjunto de políticas para lograr el progreso económico y social mediante estrategias de formalización equitativa y justa. Por tanto, la iniciativa de formalización tiene gran importancia en las estrategias aplicadas por los gobiernos sobre todo para los grupos vulnerables con escasas oportunidades.

2.7.1.1. Bases Legales relacionada a la Formalización en el Perú:

- ✓ Ley 28015. Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa (2003, julio, 03). “la presente ley tiene por objeto la promoción de la competitividad, formalización y desarrollo de las micro y pequeñas empresas para incrementar el empleo sostenible, su productividad y rentabilidad, su contribución al Producto Bruto Interno, la ampliación del mercado interno y las exportaciones y su contribución a la recaudación tributaria” (p. 1).
- ✓ Ley N°28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento. Esta norma tiene como objetivo implantar el marco jurídico de las disposiciones que se aplican al procedimiento para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento emitida por las municipalidades.

- ✓ Decreto Legislativo 1200-2015 que modifica ley 28976 y ley 29664, tiene como finalidad dar facilidades a las inversiones y optimizar el clima de negocios, por medio de la implementación de medidas enfocadas a la efectiva simplificación de los 50 procedimientos administrativos para la obtención de la licencia de funcionamiento e inspección técnica de seguridad en edificaciones.

- ✓ DS 006-2013-PCM Autorizaciones Municipales. Las autorizaciones sectoriales son actos administrativos a través de los cuales, la autoridad administrativa autoriza, reconoce u otorga derecho a los administrados, o certifica que se encuentran competentes para la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios, bajo su ámbito de competencia sectorial.

- ✓ Decreto Legislativo 1086. Tiene como finalidad el fomento de la competitividad, formalización y progreso de las micro y pequeñas empresas para el desarrollo del mercado interno y externo de estas, ello en el ámbito del proceso de impulso del empleo, inclusión social y formalización de la economía, para el acceso gradual al empleo en condiciones de dignidad y suficiencia (Melgar & Salazar, 2019).

2.7.1.2. La Formalización y el Comercio Ambulatorio:

Los Gobiernos Locales tienen una importante responsabilidad respecto a la formalización del comercio ambulatorio, toda vez que, a través de Ordenanzas Municipales los Gobiernos Locales establecen los requisitos para el otorgamiento de la autorización temporal para que los comerciantes ambulantes hagan ejercicio de la actividad comercial, dependiendo de estos la regulación del comercio ambulatorio conforme lo dicta la ley, asimismo, se les otorga funciones de desarrollo económico local, es decir, tienen el deber de establecer mecanismos de formalización y de desarrollo empresarial.

2.7.1.3. Impacto Positivo de la Formalización:

Es importante resaltar que la formalización de las actividades comerciales causa un impacto positivo en el desarrollo económico de un país y este a su vez está directamente relacionado con el producto bruto interno. Por ello, las MYPES cumplen un papel importante para el mencionado desarrollo, tal es así que el Ministerio de Trabajo y Promoción ha señalado que las MYPES en el Perú generan alrededor de 40% del Producto Bruto Interno (PBI) y brindan empleo al 80% de la población económicamente activa.

Tello (2014) señala que:

La importancia de la MYPE se evidencia desde distintos ángulos. En primer lugar, es una de las principales fuentes de empleo; es interesante pues como herramienta de promoción de empleo en la medida en que solo exige una inversión inicial y permite el acceso a estratos de bajos recursos. En segundo lugar, puede potencialmente constituirse en apoyo importante a la gran empresa resolviendo algunos cuellos de botella en la producción. Con ello se da oportunidad a que personas sin empleo y de bajos recursos económicos puedan generar su propio empleo, y así mismo contribuyan con la producción de la gran empresa. (p. 199)

De tal modo, la formalización generará mayores ingresos recaudados que se reflejarán en una mayor cobertura y calidad de bienes y servicios para la población, además que, una mayor cantidad de inversionistas se verán atraídos ante la alta competitividad de las MYPES, generando un crecimiento económico para el país.

Además, un punto muy importante es mencionar que la informalidad puede ser un potencial escenario de grupos delincuenciales, por ejemplo, mediante extorciones a comerciantes tanto formales como informales, mediante los llamados “cupos”, propiciando un clima de inseguridad. En ese sentido, fomentar la economía formal puede en cierto grado reducir este panorama que tiene un alto precio para el Estado.

Por ende, son significativos los beneficios que trae la formalidad para el Estado y la población, contribuyendo a eliminar la desigualdad social y la pobreza, incluso fomentando el

espíritu emprendedor de muchas personas con escasos recursos que autogenerarán su propio medio de trabajo antes que delinquir, ahorrándole problemas de seguridad ciudadana al Estado.

En ese contexto, la estrategia que decida el Estado junto con los gobiernos locales respecto al fomento de la formalidad y sus impactos positivos es vital para convertir una problemática en un beneficio para el país.

2.7.2. El Gobierno Local y su protagonismo en el Comercio Ambulatorio:

2.7.2.1. Los Gobiernos Locales:

García (2003), respecto a los gobiernos locales señala que:

El concepto de gobierno local es algo impreciso; en sentido estricto significa todo aquello que no es central, es decir, que no es el poder más importante, sino lo que está ubicado en la periferia. Pero bajo este concepto se pueden entender muchas cosas: municipios, comarcas, partidos, parroquias, provincias, etc. Para los fines de este trabajo, utilizaremos el concepto de gobiernos locales como sinónimo de gobierno municipal, sin hacer por ahora distinciones en las distintas clases de municipio que pueden existir. Clásicamente, se entiende por municipio un pedazo de tierra relativamente pequeño, en el cual una determinada población se conoce, se trata y está en relación continua, adoptando decisiones en común.

Para la presente investigación, también tendremos la misma definición atribuida como gobiernos locales al municipio en todas sus clases, que es definido en el Perú por la Ley Orgánica De Municipalidades - Ley 27972, señalando que:

Entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.

Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Por lo que, mediante el referido cuerpo normativo se ha establecido una serie de competencias y funciones de las municipalidades en los siguientes ámbitos:

- a. Organización del espacio físico y uso del suelo.
- b. Servicios públicos locales.
- c. Protección y conservación del medio ambiente.
- d. Desarrollo y economía local.
- e. Participación vecinal.
- f. Servicios sociales locales.
- g. Prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas.

Al respecto, cabe precisar que, la Constitución del Perú de 1993, en su Título IV “De la Estructura del Estado”, Capítulo XIV “De la Descentralización, las Regiones y las municipalidades” artículos 191 al 196, prevee normas básicas relacionadas a la autonomía política, económica y administrativa, órgano de gobierno local y su elección por sufragio directo, competencia, bienes y rentas municipales, derecho a asociarse, régimen especial de la capital del estado y de las Provincias y Departamentos de fronteras, así como de la Provincia Constitucional del Callao.

En síntesis, las municipalidades son entes creados por el Estado, con el fin de que el aparato estatal tenga una cercanía a la población, otorgando servicios públicos de calidad y que los requerimientos de la ciudadanía sean atendidos con satisfacción en el espacio geográfico que conforma el municipio, asimismo, tienen el deber de promover el desarrollo local, atribución que tiene gran relevancia en la problemática del comercio ambulatorio.

2.7.2.2. La Autonomía Municipal:

Las municipalidades gozan de autonomía, la cual es de suma importancia para el logro exitoso de un gobierno local, puesto que cada espacio geográfico presenta requerimientos sociales de distintos ámbitos de acuerdo a su realidad.

Ahora bien, el Artículo II de la Ley Orgánica De Municipalidades - Ley 27972, ha definido a la autonomía de la siguiente manera:

Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.

Entonces, se entiende que la Autonomía Municipal es la facultad de cada municipio de gestión independiente de los asuntos propios de cada Municipalidad, teniendo la capacidad de auto normarse dentro de sus competencias y funciones. Y, conforme lo señala el dispositivo legal antes mencionado, la Autonomía consta de tres dimensiones:

- ✓ **AUTONOMÍA POLÍTICA:** Como elemento de la autonomía Local, se les permite formular normas con naturaleza de Ley material, como lo son las Ordenanzas, es decir, son las que van a precisar qué medidas se tomarán, por lo que, las Municipalidades están constitucionalmente facultadas para disponer decisiones para el beneficio del desarrollo local.
- ✓ **LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA:** Se manifiesta en la facultad que poseen las municipalidades para emitir reglamentos, actos administrativos relacionados a la organización interna de las mismas.
- ✓ **LA AUTONOMÍA ECONÓMICA:** Se manifiesta en dos aspectos, una en la posibilidad de crear sus propios recursos, por ejemplo, por medio de la tributación municipal y, por

otro lado, disponer de los mismos. (Contraloría General de la República, s.f., pp.1-2)

Cabe recalcar que, si bien es cierto los gobiernos locales disponen de autonomía política, económica y administrativa en cuestiones de su competencia, ello no quiere decir que se aparten de las normas previstas en la Carta Magna y en las leyes de alcance general, sino que dichas atribuciones se cumplan en correlación con los planes y políticas nacionales, regionales y locales de desarrollo.

Así lo señala, el Tribunal Constitucional del Perú mediante la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 010-2001-AI/TC:

Autonomía no significa autarquía; por ello, cuando a un órgano se le reconoce tal garantía institucional, se le impone implícitamente que dicha capacidad de autonormación y administración deba realizarse dentro del ordenamiento jurídico y, en particular, dentro de los límites constitucionalmente establecidos. Y es que la capacidad de autogobierno, esto es, el desenvolvimiento con libertad y discrecionalidad, no significa dejar de pertenecer a una estructura general de la cual se forma parte en todo momento, que está representada por el Estado y por el ordenamiento jurídico que lo rige. Por su propia naturaleza, la autonomía hace referencia a un poder limitado, en el que se ejercita un conjunto de atribuciones, pero respetando el principio de unidad del Estado, al que se refiere el segundo párrafo del artículo 43° de la Constitución. (26 de agosto de 2003)

En ese sentido, la autonomía municipal que se ha reconocido en la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica De Municipalidades tiene afinidad con una lógica de Estado unitario y descentralizado el cual se rige bajo el principio de subsidiariedad y se basa en que los gobiernos locales al tener mayor cercanía a la población se encuentran en una mejor posición para dar cumplimiento a las funciones como el acondicionamiento de los espacios urbanos, fiscalización y autorización de las actividades de abastecimiento y comercialización de productos y servicios, prestación de servicios básicos de salud, entre otros (Defensoría del Pueblo, 2008).

2.7.2.3. Normatividad Municipal respecto a la regulación del Comercio Ambulatorio:

Para conocer sobre la normatividad municipal en relación al Comercio Ambulatorio, es necesario conceptualizar la Ordenanza Municipal. Al respecto, el Artículo 40° de la Ley Orgánica De Municipalidades - Ley 27972, indica que:

Las ordenanzas de las municipalidades provinciales o distritales, en materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa. (...)

Por tanto, la ordenanza es una norma de cumplimiento obligatorio en el territorio de jurisdicción de la municipalidad y en los asuntos de su competencia, por ser la norma de mayor jerarquía en la normatividad municipal y poseer rango de ley, conforme lo indica el Inc. 04 del Artículo 200° de la Constitución Política del Perú.

Ahora bien, teniendo claro el panorama acerca de las Ordenanzas Municipales, cabe precisar que, respecto a la regulación del comercio ambulatorio, las municipalidades en ejercicio de sus atribuciones y competencias dictan Ordenanzas reglamentarias en aplicación de cada uno de sus distritos, conforme lo respalda también la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que en su artículo 83° inc. 1.2 establece que:

Las municipalidades, en materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicios, ejercen la función de: 1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales: 1.2. Establecer las normas respecto del comercio ambulatorio. Y, 3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales: 3.2. Regular y controlar el comercio ambulatorio, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial.

De acuerdo a lo dispuesto, depende de las municipalidades la regulación y control del comercio ambulatorio, es por ello que en la actualidad cada Municipalidad actúa de acuerdo a las Ordenanzas Municipales, que dentro de su jurisdicción regula el comercio ambulatorio.

- **Ordenanza N° 002-1985-MLM:**

El 17 de abril de 1985 fue aprobada la referida Ordenanza, siendo la primera norma nacional en regular aspecto relacionado al comercio ambulatorio, esta ordenanza tenía que ser cumplida por Lima Metropolitana y las Municipalidades Distritales, siendo estas las responsables de controlar dichas actividades dentro de su jurisdicción por medio de sus órganos competentes.

Asimismo, se precisa que las Municipalidades se encargarían de la coordinación de la aplicación de la referida norma, en conjunto con las Comisiones Técnicas Mixtas y los representantes de las organizaciones de base de los comerciantes ambulantes, reconociéndose los grupos sindicales. La Ordenanza quedó derogada por la Ordenanza 1787.

- **Ordenanza N° 1787: Regula el Comercio Ambulatorio en los Espacios Públicos en Lima Metropolitana:**

La mencionada Ordenanza fue publicada el 06 de mayo del 2014, por la ex Alcaldesa Susana Villarán de la Puente.

Objetivo central:

Disponer dispositivos legales y criterios administrativos, técnicos y legales que reglamenten el procedimiento para obtener la autorización municipal temporal con el fin de lograr el progreso de la actividad comercial ambulatoria de bienes y/o servicios en espacios públicos que son permitidos de la Provincia de Lima.

Finalidad:

Tiene como fin que el comercio ambulatorio que obtenga la autorización en la Provincia de Lima, se ejerza en circunstancias de tranquilidad, con normas de seguridad, orden, limpieza y ornato; asimismo, tiene como fin la promoción de mecanismos de desarrollo económico y de formalización de dicho sector en establecimientos, mediante programas concertados.

En ese sentido, prevalece los permisos y licencias, para desarrollar la actividad laboral y de un conjunto de valores, como: Seguridad, respeto, ornato, orden, limpieza y la búsqueda del “Desarrollo Económico” mecanismo que surge con claridad en esta herramienta legal.

Otro punto importante es el artículo 42, la cual constituye la llamada, Comisión de Concertación Tripartita, la misma que debe estar integrada por representantes de los comerciantes, vecinos y la municipalidad, para convertirse en una instancia para el impulso del diálogo y de acuerdos, debiendo ejecutarse en todos los distritos de la capital y de la sede metropolitana.

En este contexto, se necesita el concurso de todos los actores involucrados, incluidos los comerciantes ambulantes, a efectos de debatir y llegar a acuerdos respecto a soluciones orientadas a la formalización del trabajo (Pérez, 2018).

Por ello, se rescata el Título VIII de la Ordenanza, que se titula Proceso de Promoción del Desarrollo, el cual esboza puntos como la implementación de políticas, programas para la formalización y procesos de desarrollo, además, menciona las fases de proceso de formalización, tales como: diagnóstico, sensibilización, organización, sistemas de ahorro, elaboración de proyectos y soporte empresarial, también precisa que las municipalidades deberán promover la integración de los comerciantes en el SIS, entre otros.

- **Ordenanza N° 1933: Incorpora, Modifica y Deroga Disposiciones de la Ordenanza 1787, que reglamenta el Comercio Ambulatorio en los Espacios Públicos en Lima Metropolitana:**

La referida Ordenanza fue suscrita por el ex alcalde Luis Castañeda Lossio el 11 de febrero del 2016, el cual se emite con el fin de derogar, modificar, e incorporar disposiciones comprendidas en la Ordenanza No. 1787, que regula el Comercio Ambulatorio en los Espacios Públicos en Lima Metropolitana, conforme lo señala su Artículo 1°.

Entre la derogación, incorporación y modificación de las disposiciones de la Ordenanza 1787, se encuentran las siguientes:

-La derogatoria del inciso 4.11, respecto al comerciante reglamentado del Centro Histórico, dejándolo fuera de este contexto normativo. Además, “la corrección de la numeración de la definición de vías metropolitanas”.

-Agregar el concepto de “usos especiales temporales”.

-La sustitución del Artículo 27, que señalaba:

El vigor de la autorización municipal temporal para desarrollarse la actividad comercial en el espacio público será de dos (02) años, la cual caducará el 31 de diciembre del segundo año del período que se le concedió, y que se podrá renovar no sin antes realizarse una evaluación técnica, exceptuando la vigencia para las ferias (Ordenanza 1787, art. 27).

Plasmándose lo siguiente:

El vigor de la autorización municipal temporal para desarrollarse la actividad comercial en el espacio público será de un (01) año, la cual caducará indefectiblemente el 31 de diciembre del período autorizado, y que se podrá renovar previa evaluación técnica-legal, a excepción de las ferias y los usos temporales especiales.

-La modificatoria del Art. 38° de la Ordenanza N° 1787, respecto a los giros que delimitan las actividades laborales que realizan los vendedores ambulantes.

- **Requisitos para la obtención de autorización del desarrollo del Comercio Ambulatorio:**

Se puede advertir que los requerimientos para obtener la autorización municipal para el ejercicio de actividades comerciales en las vías públicas, son los siguientes:

a. Solicitud de declaración jurada de no tener antecedentes penales, optar por el comercio ambulatorio como único trabajo y que no exista parentesco con otro comerciante que tenga la autorización.

b. Copia del Documento Nacional de Identidad.

- c. Pago por derecho de trámite correspondiente.
 - d. Carta de compromiso de permitir la reubicación, si existiese queja vecinal.
- Croquis donde figure la ubicación exacta de su módulo. (Escajadillo, 2018, pp. 84-86)

En adición a los requerimientos generales antes referidos, de acuerdo al tipo de procedimiento, se presentará:

-Autorización municipal para realizar actividades comerciales en la vía pública con o sin módulo:

- a. Documento donde figure nombres y apellidos completos, número de DNI, dirección y rúbrica de vecinos de ambos frentes de la cuadra donde solicita su ubicación, con un mínimo de 50 (cincuenta) metros de distancia por lado, sobre la misma vía, en apoyo de la ubicación del módulo que conducirá.
- b. Copia simple de carné de sanidad vigente y extendida por autoridad competente, en caso de comercializar productos para el consumo humano.
- c. Entrega de 02 (dos) fotografías actuales, fondo blanco y tamaño carné.

Una vez que se haya ingresado la solicitud, la municipalidad, de oficio, realizará la verificación correspondiente, con informe de la asistente social, de ser el caso. (Escajadillo, 2018, pp. 84-86)

- Autorización municipal para realizar actividad comercial en la vía pública de manera temporal y autorización municipal para realizar actividad comercial en la vía pública de manera eventual:

- a. Certificar el giro que se comercializará.
- b. Presentar 02 (dos) fotografías actuales, fondo blanco y tamaño carné. (Escajadillo, 2018, pp. 84-86)

- Ordenanza de un Distrito Municipal

Para el permiso por parte de la municipalidad, el municipio podrá entregar la misma de acuerdo a la base de verificación del nivel socioeconómico de la persona que lo solicita, efectuada por la Gerencia de Salud y Promoción Social o la que haga sus veces.

En el caso de que se comprobara que la persona que solicita o su cónyuge, o conviviente o una persona relacionada al primero hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, tiene como título una o más autorizaciones otorgadas por la municipalidad para realizar actividad comercial en la vía pública del distrito, ello en adición a la que se encuentre tramitando, o si es titular o conductor de un permiso municipal de funcionamiento fuera o dentro del distrito, el requerimiento será declarado improcedente.

En todos los casos, el recurrente no deberá tener un capital que sobrepase al importe equivalente a 2 (dos) Unidades Impositivas Tributarias. (Escajadillo, 2018, pp. 84-86)

2.7.2.4. Desarrollo Económico Local:

Al respecto, es importante precisar en primer lugar lo señalado por el Artículo 59° de nuestra Constitución relacionado al desarrollo económico que, en síntesis, consiste en el deber del Estado para estimular la riqueza y salvaguardar la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. Así también, ampara el acceso a oportunidades de superación a los sectores más vulnerables quienes sobrellevan la desigualdad.

Ahora bien, en relación a la Promoción del Desarrollo Económico Local, el artículo VI del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972 señala que, los gobiernos locales fomentan el desarrollo económico local, que incida en la micro y pequeña empresa, por medio de procedimientos de desarrollo económico local que vayan acorde con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo; así como el desarrollo de capacidades, el desarrollo social, y la igualdad en sus concernientes circunscripciones.

Asimismo, el Artículo 36° de la Ley Orgánica de Municipalidades, sobre el Desarrollo Económico Local señala que; “los gobiernos locales promueven el desarrollo económico de su circunscripción territorial y la actividad empresarial local, con criterio de justicia social.”

Por tanto, siendo los gobiernos locales parte del Estado, el desarrollo económico local se comprende como el proceso en el que se experimenta la relación entre el sector privado, la

población y los gobiernos local, con el fin de administrar recursos, promover la economía dentro de la jurisdicción de las municipalidades y generar empleo. Siendo de esta forma la manera mediante el cual el Estado cumple el rol a nivel local de salvaguardar el crecimiento y bienestar de cada ámbito territorial.

Cabe mencionar que existen distintos dispositivos legales relacionadas al desarrollo económico regional y local, tales como, la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, aprobada por Ley N° 28059. Reglamento de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2004- PCM10, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, Ley N° 27293, la Ley de Promoción de la Inversión Privada de las empresas del Estado, aprobada por Decreto Legislativo N° 67411, la Ley de eliminación de sobre costos, trabas y restricciones a la inversión privada aprobada mediante Ley N° 28996, el Texto Único Ordenado de las normas con rango de Ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, aprobado por Decreto Supremo N° 059-96-PCM12 y su reglamento aprobado por D.S. N° 060-96-PCM, la Ley de Promoción para el Desarrollo de Actividades Productivas en Zonas Altoandinas, N° 29482, la Ley N° 29337 que establece disposiciones para apoyar la competitividad productiva, la Ley N° 29230, que fomenta la inversión pública regional y local con participación del sector privado y, el Decreto Legislativo 1012, que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas - APP para la generación de empleo productivo.

2.7.2.5.La Municipalidad y la Promoción del Desarrollo Económico Local:

Las municipalidades cumplen el rol de promotor de la economía local siempre y cuando creen un ambiente favorable para realizar actividades económicas que generen empleo, que cumpla el rol de estimular las inversiones, consiguiendo una mejor calidad de vida para los ciudadanos, tal como lo prevé nuestra legislación puntualmente en el Artículo 36° de la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972.

Además, cabe recalcar que el referido cuerpo normativo mediante el Art. 86, ha especificado determinadas funciones en relación a la Promoción del Desarrollo Económico Local, los mismos que resulta importante señalar:

1. Sobre las funciones de forma específica propias de las municipalidades provinciales:
 - 1.1. Elaborar un plan estratégico para el desarrollo económico sostenible a nivel local y un plan operativo anual, e implementarlos conforme a los recursos disponibles y las necesidades empresariales de la provincia, basándose en un diagnóstico económico de su jurisdicción.
 - 1.2. Facilitar y simplificar los procesos para obtener licencias y permisos dentro de su jurisdicción, asegurando siempre el cumplimiento de las normas técnicas de seguridad.
 - 1.3. Llevar un registro de las empresas que operan en su jurisdicción y poseen una licencia municipal de funcionamiento, ya sea definitiva o provisional, indicando claramente si cumplen o no con las normas técnicas de seguridad.
 - 1.4. Colaborar con los sectores público y privado en la creación y ejecución de programas que apoyen el desarrollo económico sostenible a nivel local en su área territorial.

2. Sobre las funciones de forma específica con participación de las municipalidades provinciales:
 - 2.1. Coordinar con el gobierno regional correspondiente y las municipalidades distritales de su jurisdicción para establecer instancias de coordinación que impulsen el desarrollo económico local, aprovechando las ventajas comparativas de los corredores productivos, ecoturísticos y de biodiversidad.
 - 2.2. Llevar a cabo campañas conjuntas para facilitar la formalización de las micro y pequeñas empresas en su área territorial, utilizando criterios homogéneos y simplificados administrativamente.
 - 2.3. Elaborar junto con las instancias correspondientes, evaluaciones de impacto de los programas y proyectos de desarrollo económico local.
 - 2.4. Promover, en coordinación con el gobierno regional, agresivas políticas orientadas a generar productividad y competitividad en las zonas urbanas y rurales, así como la

elaboración de mapas provinciales sobre potenciales riquezas, con el propósito de generar puestos de trabajo y desanimar la migración.

2.5. En los municipios rurales, concertar con las comunidades campesinas.

2.6. Articular las zonas rurales con las urbanas, fortaleciendo así la economía regional.

3. Sobre las funciones de forma específica propias de las municipalidades distritales:

3.1. Elaborar un plan estratégico para el desarrollo económico sostenible del distrito y un plan operativo anual de la municipalidad, implementándolos de acuerdo con los recursos disponibles y las necesidades empresariales de su jurisdicción, mediante un proceso participativo.

3.2. Realizar actividades de apoyo directo e indirecto a las empresas en su jurisdicción en áreas como información, capacitación, acceso a mercados, tecnología, financiamiento y otros campos para mejorar la competitividad.

3.3. Colaborar con instituciones del sector público y privado de su jurisdicción en la creación y ejecución de programas y proyectos que impulsen el desarrollo económico del distrito.

3.4. Proporcionar la información económica necesaria sobre la actividad empresarial en su jurisdicción a las instancias provinciales, regionales y nacionales, basada en la información disponible.

3.5. Fomentar condiciones favorables para la productividad y competitividad en las zonas urbanas y rurales del distrito. (Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972, 2003, art. 86)

Ahora bien, Villaseca (2008) señala que, en los últimos años, unos de los distintos retos del desarrollo y la actual problemática solicitan que los gobiernos locales incursionen de diferentes maneras en la dinámica de la economía local, intentando cubrir las necesidades laborales, así como las solicitudes de las micro y pequeñas empresas (Mypes), la misma que se ha debatido de forma continua en los debates electorales pasados y que la LOM N° 27972 ha incluido. En este contexto, resulta esencial que se implemente en el desarrollo de los nuevos ejes de la política económica territorial de las municipalidades:

- a) Una visión integral del desarrollo, independientemente del tamaño del espacio. Se debe integrar lo local con lo global (“actuar localmente, pensando globalmente”), aprovechando las oportunidades del entorno a través del desarrollo de capacidades.
- b) Crear el espacio local como una plataforma de competitividad, sacando provecho las potencialidades y capacidades locales a través de un esfuerzo endógeno.
- c) La gestión del espacio local debe mezclar democracia y participación, para así buscar más eficiencia y competitividad.
- d) La importancia de la innovación tecnológica y su difusión en el tejido productivo y empresarial tanto local como regional, asumiendo la innovación tecnológica como un punto clave para la competitividad y productividad.
- e) El vínculo natural entre el espacio local y el entorno regional debe ser priorizada y articulada para incrementar las acciones y proyectos locales, hallando criterios de competitividad y eficiencia en lo local. Asimismo, lo regional debe ser forjado como una plataforma de transformación que conecte la producción local con el mercado regional.
- f) La organización territorial debe integrar de manera natural lo rural y lo urbano, articulando la ciudad con la agroindustria, los servicios agropecuarios y los corredores económicos productivos.
- g) La innovación tecnológica como un proceso de innovación social e institucional donde los gobiernos locales también sean sujetos de innovación.
- h) La descentralización debe implicar una mayor responsabilidad por parte de los gobiernos locales y regionales en los problemas territoriales y ambientales.
- i) Las regiones y ciudades deben competir mejorando su oferta territorial, convirtiendo sus ventajas comparativas en competitivas.
- j) El camino hacia las ventajas competitivas más dinámicas con el recurso humano (conocimiento) como factor estratégico.
- k) El desarrollo de servicios financieros y no financieros en la producción, el fomento de servicios avanzados y la creación de un entorno sistémico de competitividad territorial.
- l) El interés por las pequeñas y microempresas que constituyen gran parte del tejido empresarial en nuestro país y en América Latina.

- m) La importancia del factor estratégico entre los actores locales para el fomento productivo y la competitividad. (Mesas de Concertación o Comités Locales de Desarrollo Productivo y del Empleo) (Villaseca, 2008).

Cabe señalar que, el reconocimiento en la Ley Orgánica de Municipalidades de las municipalidades en materia de promoción y desarrollo económico de la población es un aspecto positivo, toda vez que, dicha competencia abre paso a que la gestión municipal supere la simple prestación de servicios y articule directamente con la promoción de políticas y programas enfocados a crear empleos; no obstante, al tratarse de una competencia compartida, existe una falta de precisión en las acciones que directamente tenga que realizar la municipalidad, sin enfrentarse al riesgo de conflicto con otras municipalidades, el Gobierno Regional o el Gobierno Nacional (Defensoría del Pueblo, 2008).

Ahora bien, pese a que la municipalidad tiene un rol promotor de la economía local que aporte en beneficio de la calidad de vida de las personas, conforme se ha recalcado en toda la investigación, la realidad es otra, toda vez que, no existe una coordinación eficaz de los gobiernos locales con las instancias estatales y/o privadas. Y, conforme se ha señalado anteriormente en gran parte de las municipalidades no existen programas establecidos de fomento a la productividad, competitividad y formalización del comercio ambulatorio encargado de brindar asistencia técnica y asesoría a trabajadores ambulantes organizados, para lograr su formalización y desarrollo comercial o productivo, ni existen puntos focales con participación de los ministerios en las municipalidades enfocadas a atender la presente problemática, para que exista un adecuado monitoreo del cumplimiento del Artículo 36° de la Ley Orgánica de Municipalidades, sobre el Desarrollo Económico Local.

2.7.3. Nuevos Enfoques y Buena Práctica Internacional:

El comercio ambulatorio es una problemática a nivel mundial, sin embargo, se han adoptados distintas medidas en muchos países y ciudades para reglamentar y afrontar la venta ambulatoria no sólo para mejora del orden público, sino en protección de dichos vendedores.

En ese sentido, pese a que cada nación tiene costumbres y leyes que difieren de otros países, es importante revisar enfoques que busquen incentivar la formalidad en vez de vulnerar derechos, por ello, revisaremos los siguientes ejemplos:

DRUBAN:

El municipio de Durban en Sudáfrica suele señalarse como un ejemplo de buena práctica, pero el resultado también se basa en la lucha constante de los vendedores ambulantes, quienes realizaron actividades de negociación y promoción con las autoridades locales a fin de lograr beneficios como tenerlos en cuenta para la planificación urbana de la localidad. En 2001, se acogió una política sobre la economía informal en Durban, la cual incluyó proyectos pilotos como: la simplificación de los procesos de registro y la disminución de costos, la asignación de lugares, entre otros.

DAR ES SALAM:

En Dar es Salam, ubicada en República Unida de Tanzania, se adoptaron directrices que instauran un marco para la gestión del comercio ambulante. El consejo municipal tuvo un enfoque consultivo que apoyó en gran medida a la ejecución del plan y favoreció a otros problemas como la limpieza en la vía pública y la delincuencia.

BOGOTÁ:

En la ciudad de Bogotá, la Corte Constitucional determinó que al problema de la expulsión de los comerciantes ambulantes era fundamental concertar dos derechos constitucionales, es decir, el derecho al trabajo y el derecho al espacio Público. Ante ello, las expulsiones sólo son permitidos cuando sean ordenados mediante un proceso judicial apropiado y asegura que dichos comerciantes expulsados no serán olvidados. La Corte menciona que la capacitación de los vendedores ambulantes y el acceso a créditos son medios válidos a la reubicación (OIT, 2015).

INDIA:

La India es uno de los pocos países que han aplicado un Política Nacional de Vendedores Ambulantes Urbano, la cual fue adoptada en el año 2004, principalmente con el objeto de otorgar e impulsar un entorno favorable para los vendedores ambulantes sin transgredirse sus derechos, pero que, al mismo tiempo, se mantenga las condiciones sanitarias y se evite la aglomeración en los espacios públicos.

- El Proceso de la política:

Dado a los conflictos que tenían los comerciantes ambulantes y las autoridades locales, dichos vendedores y organizaciones asociadas en la India decidieron formar una Organización Nacional para fomentar su lucha. Es así que, en septiembre de 1998 nació Asociación Nacional de Vendedores Ambulantes de la India (NASVI, por su sigla en inglés), proponiéndose hacer un cambio de la percepción que se tiene hacia los vendedores ambulantes.

NASVI, tuvo un importante papel en el fortalecimiento de la estructura organizacional de los vendedores ambulantes, así también condujo un relevante estudio de los vendedores ambulantes en 7 ciudades de la India, estudio que fue clave, pues proporcionó datos concretos, propuestas que apoyen a la causa de los vendedores ambulantes. En mayo de 2011, NASVI brindó las conclusiones del estudio al Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la India y creció la presión sobre el estado con el fin de que se desarrolle una política nacional de venta ambulante. En ese sentido, en agosto de 2010, el estado de la India creó un Grupo de trabajo nacional sobre vendedores ambulantes con el objeto de crear dicha política.

- Elaboración de la política:

Para la elaboración de la política se invitó a NASVI y SEWA a integrarse al grupo de trabajo nacional, que también incluyó a funcionarios del Ministerio de Desarrollo urbano, alcaldes, comisionados municipales y la policía. El Comité encargado de la redacción tomó en consideración principalmente las decisiones históricas de la Corte Suprema de la India, las cuales establecía que la venta ambulante era una práctica protegida por la Constitución.

La política fue finalizada en el 2004 y puesta a conocimiento como la Política Nacional de Vendedores ambulantes urbanos y se solicitó a la comisión NCEUS se encargue de la revisión de la referida política, el cual advirtió que aún seguía habiendo abusos pese a las sentencias de la Corte Suprema. Por ello, en el 2006, mediante un informe NCEUS recomendó implementar la política, poniendo énfasis en las funciones de los Comités Municipales, que estaban conformados por funcionarios municipales y representantes de los comerciantes ambulantes, en la gestión y el seguimiento de la implementación de la política en cada gobierno local en atención a sus condiciones.

- El contenido de la política:

La Política Nacional de vendedores ambulantes urbanos de la India tiene como punto de inicio el reconocimiento del rol positivo que tienen los vendedores ambulantes en la generación de trabajo. Refleja la urgencia de la regulación de la venta urbana y sobretodo la política busca la protección del derecho al trabajo y la igualdad ante la ley, conforme su Constitución lo prevé.

Es importante recalcar que, la política reconoce explícitamente a los comerciantes ambulantes como un activo para la economía urbana.

Ahora, la política de 2009 estuvo integrada por siete objetivos específicos:

- ✓ Estatus legal: Brindar condiciones legales para establecerse en espacios que son regulados para la comercialización, teniendo en cuenta planes zonales, locales y de trazado;
- ✓ Instalaciones públicas: Proveer instalaciones públicas adecuadas en espacios designados como zonas de venta, mercados o áreas de venta en atención a los planes maestros, que incluyen planes zonales, locales y de trazado;
- ✓ Regulación transparente: Prescindir la imposición de límites numéricos en el acceso a espacios públicos a través de licencias discrecionales y, en su lugar, cambiar a una regulación de acceso nominal que se base en tarifas, donde la ocupación previa del

espacio por parte de los comerciantes ambulantes establezca la asignación del espacio, o crear un nuevo mercado para el sector informal donde el acceso al espacio se asigne temporalmente por turnos. Toda asignación de espacio debe basarse en el pago de una tarifa prescrita, fijada por la autoridad local conforme a las recomendaciones de los comités municipales de venta ambulante constituidos conforme a esta política;

- ✓ Organización de vendedores: Apoyar la creación de organizaciones de comerciantes ambulantes como cooperativas, sindicatos y otros para fomentar el empoderamiento colectivo;
- ✓ Proceso participativo: Implementar procesos participativos que impliquen primero la presencia de la autoridad local, de planificación y a la policía; luego a las asociaciones de comerciantes ambulantes, después a las asociaciones vecinales de bienestar; y finalmente otras organizaciones de la sociedad civil como ONG, representantes de grupos profesionales (abogados, doctores, planificadores municipales, arquitectos, etcétera), representantes de la industria y del comercio, representantes de bancos registrados y ciudadanos eminentes;
- ✓ Autorregulación: Fomentar normas de conducta cívica a través de la creación de mecanismos de autogestión y autorregulación en temas de higiene, la expulsión de residuos, etc., entre los comerciantes ambulantes, tanto en sus áreas individuales asignada como en las zonas o agrupaciones de venta ambulante con responsabilidad colectiva para toda la zona o agrupación.
- ✓ Medidas promocionales: Facilitar el ingreso de los comerciantes ambulantes a servicios como desarrollo de habilidades, crédito, vivienda, desarrollo de capacidades y seguridad social, siendo así que, para fomentar dicho acceso se deben fomentar los servicios de Grupos de Auto-Ayuda, Cooperativas, Federaciones, Instituciones Micro-Financieras, Institutos de Capacitación, etcétera (Shalini & Sally, 2011).

Ahora bien, varios estados de la India han tomado iniciativas para aplicar la política, sin embargo, otros no han tenido un avance hacia su implementación, lo que no significa que no haya

tenido logros, por el contrario, se puede decir que la principal contribución que ha tenido fue el reconocimiento positivo de la venta ambulante en la vida urbana, logrando un punto en el que se puedan apoyar las organizaciones de comerciantes ambulantes en la India, tanto a nivel local, estatal y nacional.

En ese sentido, si bien es cierto que cada estado tiene una realidad distinta, se debe de tener en cuenta enfoques y buenas prácticas que han cooperado de alguna forma en el ordenamiento del comercio ambulatorio en distintas localidades, y sobretodo que buscaron canalizar acuerdos con los vendedores ambulantes, mediante propuestas de política, que lograron en cierta medida la protección de dicho sector, así como, el orden y seguridad para la localidad.

2.8. Hipótesis:

En el marco del artículo 36° de la ley orgánica de municipalidades, la implementación articulada de un programa nacional que fomente la formalización de los comerciantes en vías públicas, conducido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo – MTPE, con participación de los gobiernos locales tutelaría de mejor manera el derecho a la libertad de trabajo de dicho sector, toda vez que, estos se enfocarían en promover la formalización y no en aplicar medidas represivas.

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

3.1. Tipo de Investigación:

Al respecto, cabe mencionar que la metodología del derecho es el camino que debe orientar a conseguir el objeto determinado, usando la estrategia para la obtención de resultados, procedimiento en el cual se involucra la práctica, técnica y teórica del que investiga para efectuar las funciones de análisis, inducción, deducción y lo imprescindible para lograr la sistematización de la investigación (Puente de la Mora, 2008).

Por el enfoque:

La orientación metodológica de la presente investigación es cualitativa, dado que la misma busca mediante entrevistas entender el comportamiento del público objetivo, en el presente caso, el comerciante ambulante que no ha logrado formalizarse, además, pretende recopilar distintos enfoques de especialistas en materia de derecho público, constitucional y las autoridades competentes o funcionarios públicos de municipalidades quienes tienen mayor acercamiento con la problemática.

Por el nivel:

La presente investigación tiene un nivel descriptivo, siendo que, al desarrollo de la presente investigación se busca recopilar información sobre la problemática que se viene trabajando y conceptos que aportarán al entendimiento de la misma; asimismo, se busca recolectar información mediante entrevistas a comerciantes ambulatorios como a especialistas en el derecho a fin de analizarlas y ser orientadas para la realización del presente estudio.

Diseño:

El diseño que se ha trabajado en la presente tesis es el “no experimental” dado que su estudio se basa en situaciones ya existentes como es la posición del comerciante ambulante ante la respuesta de los gobiernos locales para luego ser analizado.

En ese sentido, la presente investigación es de índole socio – jurídico, pues se tiene como temática el comercio en las vías pública y las medidas que vienen aplicando las autoridades del gobierno local y central para reducir la informalidad, una realidad que ha provocado la vulneración del derecho a la libertad del trabajo de los comerciantes y que, además, no concuerda con la debida aplicación del artículo 36° de la Ley Orgánica de Municipalidades, el cual menciona el deber de los gobiernos locales en la promoción de la actividad empresarial local. Es así que, se pretende analizar una posible solución eficaz que involucre al Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo - MTPE y sobre todo a los gobiernos locales, basándose en el fomento a la formalización del comerciante en vías públicas.

3.2. Población y Muestra:

3.2.1. Población:

La población de la investigación estuvo conformada por profesionales en el derecho, quienes desarrollaran la guía de entrevista tomando en cuenta el objetivo de la presente investigación. En ese sentido, cabe precisar que los profesionales con quienes se cuentan, son funcionarios o servidores públicos que laboran en el rubro municipal, y, en otros casos, son especialistas en el Derecho Constitucional, Derecho Laboral y en Gestión Pública.

Asimismo, a efectos de recopilar la situación y visión de algunos comerciantes ambulantes se ha planteado contar con entrevistas a las referidas personas.

3.2.2. Diseño muestral

La muestra, se conformó por tres (03) abogados especialistas en el Derecho Constitucional, Derecho Laboral y en Gestión Pública y (02) comerciantes ambulantes, es así que, se usó de esta manera el muestreo a conveniencia; y los perfiles de cada uno de los participantes se muestran en las siguientes tablas:

ENTREVISTADO	PERFIL
Karen Puca Cusihuallpa	Especialista legal de la Subgerencia de Fiscalización, Control Sanitario y Sanciones
Rubí Marimar Mauricio Vivar	Abogada Constitucionalista del Ministerio de Justicia
Karina Zavala Montoro	Abogada Constitucionalista de la Procuraduría Pública del Ministerio de Salud

ENTREVISTADO	PERFIL
Percy Yauri Villalva	Comerciante ambulante de nacionalidad peruana, entrevistado en Gamarra.
José Caicedo	Comerciante ambulante de nacionalidad venezolana, entrevistado en la Estación del Tren “Los Postes”.

3.3. Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos:

Las técnicas que se usará en la presente investigación serán las entrevistas, a través de un cuestionario de preguntas a expertos en materia de derecho público, constitucional y las autoridades competentes o funcionarios públicos de municipalidades, así como, entrevistas a un grupo de comerciantes en las vías públicas, logrando dar un sustento de calidad para el trabajo de investigación.

Asimismo, a través de la hermenéutica, se apelará a los documentos, como la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Municipalidades, Ordenanzas Municipales, el Informe Defensorial N° 133, comentarios de especialistas, entre otros, que se utilizará para su análisis y aporte en la presente investigación.

3.3.1. Entrevistas:

Se han elaborado dos cuestionarios para la recopilación de información a dos grupos, el primer grupo consta de funcionarios o servidores públicos que laboran en el rubro municipal, y especialistas en el Derecho Constitucional, Derecho Laboral y en Gestión Pública; y, el segundo grupo consta de comerciantes ambulantes.

Cabe precisar que las entrevistas que se han realizado han sido con autorización y voluntad de cada uno de los entrevistados, indicando la finalidad de estas y consignando en la misma el objetivo de la presente investigación, por lo que a fin de dar fe de las respuestas de cada una de las preguntas del cuestionario procedieron a suscribir el documento de entrevista.

3.3.2. Documentos:

Los principales instrumentos documentales al cual apelo en la presente investigación son la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Municipalidades, Ordenanzas Municipales, el Informe Defensorial N° 133, Sentencias del Tribunal Constitucional y comentarios de especialistas, los cuales a través de la interpretación y del análisis me permiten ahondar en el tema y lograr el objetivo de la investigación.

3.3.2.1. Constitución Política del Perú:

La Constitución al ser la norma suprema es la base documental de la investigación, siendo este protector de los derechos fundamentales de las personas y al tratarse la presente tesis de una posible vulneración del derecho al trabajo, el cual se encuentra previsto en el artículo 6 del referido cuerpo normativo que señala: “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”; por tanto, la Constitución cumple un rol importante en la presente investigación.

3.3.2.2. La Ley Orgánica de Municipalidades:

La Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972 es un instrumento muy usado en la presente tesis, toda vez que, la problemática que se ha señalado en el trabajo involucra la aplicación del artículo 36 de la referida ley relacionada a la promoción del desarrollo económico local y el artículo 83 relacionada al control del comercio ambulatorio, además que la interpretación de los artículos que contiene la ley orgánica de municipalidades permitirá entender la labor de los municipios, así como sus competencias y límites, tanto más si dicho cuerpo normativo fue creado para cooperar con el proceso de descentralización, por lo que atendiendo al principio de subsidiariedad, se atribuyó a los municipios mayor capacidad y competencias, ello a fin de que los gobiernos locales brinden servicios públicos y sistemas eficientes.

3.3.2.3. Ordenanzas Municipales:

Para el estudio realizado en la presente tesis se han revisado principalmente las siguientes Ordenanzas Municipales:

- La Ordenanza N° 002-1985-MLM, Ordenanza que reglamenta el comercio ambulatorio en Lima Metropolitana.
- Ordenanza 1787: Sobre la regulación del Comercio Ambulatorio en los Espacios Públicos de Lima Metropolitana.
- Ordenanza 1933: Incorpora, Modifica y Deroga Disposiciones de la Ordenanza 1787 que reglamenta el Comercio Ambulatorio en los Espacios Públicos en Lima.

3.3.2.4. Informe Defensorial N° 133 “¿Uso o abuso de la autonomía municipal?:

El informe realizado por la Defensoría del Pueblo contiene una amplia información relacionada a la actuación de las municipalidades del país en el marco de sus funciones y en cumplimiento de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y al ser dicha institución un órgano supervisor del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la debida prestación de los servicios públicos a la población, mediante el informe la Defensoría del

Pueblo ha arribado a ciertas conclusiones que coincide con que las funciones que fueron otorgados a los municipios no han sido ejercido de una manera adecuada, es decir no se han ejercido dentro del marco constitucional del país.

Entonces, conforme se advierte del mismo informe, este tiene como finalidad no solo advertir ciertas deficiencias en la administración local sino formular recomendaciones, toda vez que, los órganos del estado deben cooperar con las problemáticas a nivel social, en el presente caso, la Defensoría del Pueblo busca aportar en la consolidación del proceso de descentralización y el desarrollo integral del Perú, el cual es importante para el sector excluido y con carencias económicas en nuestro país.

Entre las conclusiones a las que arriba el informe defensorial están:

1. El artículo 162° de la Constitución Política del Perú y el artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, establecen que corresponde a la Defensoría del Pueblo, como órgano constitucional autónomo, la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, así como la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

2. En atención a dicho marco normativo, la Defensoría del Pueblo ha desarrollado una constante actividad destinada a supervisar las funciones que realiza la administración pública, entendiéndose que dichas funciones tienen especial relevancia para la vida de la comunidad y el libre desarrollo de las personas. En esa línea se ha supervisado la legalidad de las actuaciones de la administración estatal con el objetivo de que no se lesionen los derechos de las personas y se eliminen malas prácticas por parte de la administración pública nacional, regional o local.
(...)

11. En el marco de un Estado constitucional y democrático, cuyo gobierno es unitario y descentralizado, todas las dimensiones de la autonomía regional y local

deben ser ejercidas a partir del diseño previsto por la Constitución y las normas generales que integran el ordenamiento jurídico nacional, pues el respeto a éste constituye una manifestación de unidad del Estado. Además, los gobiernos subnacionales deberán respetar los espacios de actuación reconocidos a los otros niveles de gobierno. En otras palabras, deben tener en cuenta y respetar las competencias y funciones del Gobierno Nacional, los órganos constitucionales autónomos, así como los demás Gobiernos Regionales y Locales. Con ese fin, los artículos 49° y 50° de la Ley de Bases de la Descentralización establecen los mecanismos que concretan las relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo que deben existir entre todos los niveles de gobierno. (...)

14. La legislación, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la doctrina señalan que la autonomía municipal se debe realizar en concordancia con los fines y deberes comunes del Estado, enumerados en el artículo 44° de la Constitución Política, como son garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, brindar protección a la población frente a las amenazas contra su seguridad y la promoción del bienestar general fundamentado en la justicia y en el desarrollo integral y equitativo de la Nación. (...)

30. La Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades son el principal referente normativo inmediato de los Gobiernos Locales. Sin embargo, al formar parte de un Estado unitario y descentralizado, los municipios deben desarrollar sus funciones en el marco del ordenamiento jurídico estatal, compuesto por leyes generales de alcance nacional que han sido adoptadas con el fin de que las distintas administraciones públicas realicen una adecuada gestión pública y cumplan con sus funciones de forma eficaz y prestando servicios a los ciudadanos y ciudadanas. La aplicación de estas normas generales por parte de todas las administraciones públicas, incluyendo las municipalidades, también constituye una obligación que se deriva del contenido del principio de igualdad reconocido en el artículo 2° inciso 2 de la Constitución, así como del principio de seguridad jurídica propio de un Estado de Derecho. (...)

35. Las municipalidades tienen como fin la representación de la comunidad y la protección de los intereses generales de ésta. Sin embargo, en la práctica, sus acciones pueden afectar los derechos específicos de las personas, como el derecho de propiedad, el derecho a la identidad, la libertad de tránsito o el derecho a la libertad de empresa. De igual modo, pueden afectar el desarrollo empresarial, concretamente en la prestación de servicios públicos por privados. En consecuencia, se puede afectar el desarrollo local y el acceso a servicios públicos domiciliarios por parte de los vecinos y vecinas. (...)

41. Los datos mencionados evidencian que una gran parte de las autoridades municipales no cumple a cabalidad con el proceso de transferencia de gestión, lo cual dificulta la continuidad en la planificación, programación y prestación de servicios a la población. (Defensoría del Pueblo, 2008)

3.3.2.5. Sentencias del Tribunal Constitucional

Para la presente tesis se ha realizado la interpretación de sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional, las cuales refieren el derecho al trabajo y la problemática del comercio en las vías públicas, estas son principalmente:

- Sentencia del Tribunal Constitucional N° 01124-2001-AA del 11 de julio de 2002, el cual refiere en su fundamento 12 que; *el derecho al trabajo está reconocido por el artículo 22° de la Constitución. Este Tribunal estima que el contenido esencial de este derecho constitucional implica dos aspectos. El de acceder a un puesto de trabajo, por una parte y, por otra, el derecho a no ser despedido sino por causa justa. Aunque no resulta relevante para resolver la causa, cabe precisar que, en el primer caso, el derecho al trabajo supone la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a un puesto de trabajo; si bien hay que precisar que la satisfacción de este aspecto de este derecho constitucional implica un desarrollo progresivo y según las posibilidades del Estado. El segundo aspecto del derecho es el que resulta relevante para resolver la causa.*

Se trata del derecho al trabajo entendido como proscripción de ser despedido salvo por causa justa. (...)

- Sentencia del Tribunal Constitucional N° 00024-2013-PI/TC del 19 de julio de 2016, el cual señala en su fundamento 17 que: *Al regular el comercio ambulatorio, garantizando que su ejercicio no lesione derechos fundamentales u otros bienes de relevancia constitucional, las municipalidades suprimen el derecho fundamental a la libertad de comercio; y, su fundamento 18, que refiere: De ahí que corresponda descartar que exista una asociación necesaria e ineludible entre el comercio ambulatorio y la ilegalidad. Que la actividad comercial se realice de forma itinerante no quiere decir que se trate, necesariamente, de una actividad contraria al ordenamiento legal o constitucional". Concluiremos entonces que no existe sustento legal robusto para quitarle la mercancía a un comerciante ambulante. (...)*

3.4. Descripción y procedimiento de análisis:

Respecto a las entrevistas, como ya se ha indicado estas fueron realizadas a dos grupos, el primer grupo consta de funcionarios o servidores públicos que laboran en el rubro municipal, y especialistas en el Derecho Constitucional, Derecho Laboral y en Gestión Pública; las entrevistas se basaron en realizar preguntas para evaluar la percepción de los referidos profesionales sobre el rol de los gobiernos locales cumplen o deberían cumplir en la problemática del comercio ambulatorio, los mismos que permitirán exponer conclusiones parciales desde un plano técnico.

Asimismo, se realizaron entrevistas a un segundo grupo compuesto por comerciantes ambulantes, a través de las cuales se realizaron preguntas con el fin de evaluar su percepción sobre el rol de los gobiernos locales en la actividad que ellos practican, es decir, desde un plano basado experimental, puesto que son los sujetos directos involucrados en la problemática que se expone, dichas respuestas permitirán interpretaciones que aportarán a las conclusiones de la presente investigación.

Respecto a los documentos estos serán utilizados para almacenar información técnica y jurídica, los cuales a través de la interpretación y del análisis me permitirán ahondar en el tema y lograr el objetivo de la investigación.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

4.1. Resultados:

4.1.1. En Descripción de resultados de las Entrevistas:

a) Dirigida a Especialistas Legales:

Se recopilará las respuestas que más connotación tengan para la presente investigación, de acuerdo al objetivo del mismo.

- **Sobre la imagen del ambulante como una amenaza para el orden público en vez de sujetos de derecho:**

Puca (2020) indica que, si bien el comercio informal es visto como una amenaza para el orden público, ello no es inconveniente para que dichas personas sean objeto de derechos y deberes, por lo que es deber del estado propiciar herramientas y espacios para optimizar y dinamizar dicho grupo de personas con el fin de que se formalicen.

Vivar (2022) señala que, los ambulantes son sujetos de derecho y deben ser vistos como tal, no como una amenaza para el orden público, además, precisa que el Estado tiene la obligación de brindar las condiciones necesarias para ello, mediante la creación, modificación o extinción de las leyes a efectos que conseguir mejoras, en este caso, para los ambulantes.

Zavala (2022) indica que, los ambulantes sí son vistos como una amenaza para el orden público toda vez generan un anormal desenvolvimiento en el comercio.

- **Sobre el trato que reciben los comerciantes ambulantes por parte de los trabajadores municipales:**

Puca (2020) señala que, los agentes municipales repliegan sus funciones basándose en que la ciudadanía tiene el derecho de obtener un comercio formal, limpio, seguro, controlado y supervisado.

Vivar (2022) señala que, no se habla de vulneración del derecho al trabajo cuando las municipalidades tratan de prevalecer las ordenanzas o acuerdos donde se establezcan horarios y espacios a ocupar; sin embargo, por el trato que reciben los comerciantes ambulantes, se estaría vulnerando el derecho al trabajo, a la dignidad humana e incluso, en algunos casos, el derecho a la salud.

Zavala (2022) indica que, no existe vulneración del derecho al trabajo, puesto que ven resguardados por normas para el comercio en el distrito municipal, lo cuales debe ser aplicados para todas las personas que desean desempeñar su trabajo de forma ordena y de acuerdo a ley.

- **Sobre la posibilidad de que las medidas represivas aplicadas por la mayoría de las municipalidades resulten efectivas para el control del orden público:**

Puca (2020) indica que, a pesar que muchas municipalidades organizan operativos contra el comercio ambulatorio no se logra ver mejorías, tal es el caso de San Juan de Lurigancho, San Martín de Porres, Independencia, Breña, lugares que a pesar de ejecutar medidas represivas no han logrado erradicar el comercio ambulatorio. Un ejemplo de ello es el caso La Victoria y Gamarra, donde los ambulantes fueron “reubicados”, sin embargo, ahora se encuentran en los alrededores de dicho emporio. Por lo que, concluye que dichas medidas con efectivas en modo relativo.

Vivar (2022) señala que, el empleo de la fuerza física no garantiza el control del orden público, sino más bien se necesita de la emisión de ordenanzas, dialogo con los ambulantes, brindarles herramientas y generar espacios para el desarrollo del oficio, sin usar la violencia o retención de sus herramientas de trabajo o mercancía.

Zavala (2022) indica que, las medidas represivas no son efectivas para el control del orden público porque aún pese a ello se encuentra muchos informales a nivel nacional.

- **Sobre la preferencia entre el derecho a la libertad del trabajo y el orden público:**

Puca (2020) señala que, en una situación de ponderación ambos derechos son vitales, sin embargo, debido a las funciones y roles que actualmente existen, las municipalidades tienen el rol de preservar el orden público “por encima del derecho del trabajo”, además precisa que no existen políticas públicas o directrices rectoras que cooperen con el deber de promocionar la formalización o proporcionar espacios ideos para el desarrollo de un comercio ordenado.

Vivar (2022) señala que, se debe hacer un test de proporcionalidad para establecer parámetros constitucionales de actuación de los poderes públicos y que estos no incidan en el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, en el cual se debe incluir tres aspectos idoneidad, necesidad y ponderación, teniendo en cuenta el grado de optimización del fin constitucional.

Zavala (2022) considera que se debe tener preferencia al orden público, por ser un derecho colectivo frente al derecho de trabajo – derecho individual.

- **Sobre municipalidades que tengan medidas o políticas públicas de fomento a la formalización del comercio ambulatorio:**

Puca (2020) señala que, la PNUD de la ONU estuvo implementando un plan de formalización con la Municipalidad de San Martín de Porres, organizándose ferias itinerantes, talleres o cursos que fortalecía sus capacidades, así como el plan que organizó la Municipalidad de la Victoria en alianza de una empresa privada, que permitió ofrecer a los ambulantes espacios al interior de las galerías a costo cero, con el fin de que generen ingresos para formalizarse. Indica que, actualmente varias municipalidades, entre ellas la Municipalidad de Magdalena del Mar y San Miguel, vienen organizando ferias donde se

les brinda un espacio al comerciante ambulante, con el fin de que generen su capital e ingresar a la formalización.

Vivar (2022) señala que, la Municipalidad de Lima, por medio de módulos informativos, pero que ello no es suficiente y tampoco son frecuentes.

Zavala (2022) indica que sí conoce municipalidades que fomentan la formalización tales como la de Barranco que motiva al comercio respetando el orden público, considero que sí son constantes debido a la formalidad de los mismos.

- **Sobre si existe o no una adecuada articulación entre el gobierno central y los gobiernos locales para regular el comercio ambulatorio:**

Puca (2020) indica que no hay una articulación, toda vez que, el gobierno central se encuentra lejano a la realidad, pone de ejemplo la acción de la Municipalidad de Lima en época de pandemia que ofreció campos zonales como espacio para el comercio ambulatorio, considerándolo como una acción aislada, sin participación de las entidades del gobierno nacional.

Vivar (2022) señala que, efectivamente la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867 establece como una de las potestades de estos gobiernos la promoción del desarrollo socioeconómico regional y ejecución de los programas correspondientes, así como presentar iniciativas legislativas; sin embargo, estas deben encontrarse en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.

Zavala (2022) considera que no hay una adecuada articulación porque de ser así todos tendría una misma línea de control, supervisión e incentivo para regular el comercio ambulatorio.

- **Sobre el protagonismo del gobierno local en el fomento de la formalización de los comerciantes ambulantes:**

Puca (2020) señala que, en la actualidad los gobiernos locales tienen la obligación de fomentar el desarrollo económico local, sin embargo, para lograr ello se necesita una implementación en las políticas públicas y la participación activa del Gobierno Central, para la obtención de resultados.

Vivar (2022) señala que, el gobierno local sí debería tener un mayor protagonismo puesto que al ser órganos descentralizados, tienen la facultad de ejercer sus funciones en beneficio de la sociedad ello en coordinación de las demás entidades públicas.

Zavala (2022) indica que, el gobierno local deber tener más protagonismo a efectos de tener un impacto favorable en la formalización del comercio ambulatorio.

- **Sobre los aspectos que las autoridades deberían considerar para solucionar el comercio ambulatorio y evitar la vulneración del derecho a la libertad del trabajo:**

Puca (2020) señala que, es necesario que las autoridades locales y del gobierno central implementen espacios de empadronamiento a los ambulantes, organizar jornadas de capacitación y brindar espacios que les permita a los ambulantes generar sus ingresos e ingresar a la formalización, disminuir la rigidez del pago de impuestos, crear un sistema de tributación especial para dicho sector; y, sobre todo, crear medios de incentivo para que los ciudadanos apoyen con la compra de productos en ferias implementadas para dicho sector.

Vivar (2022) señala que, las autoridades deben establecer un plan, iniciando desde el presupuesto, jurídico y social para que adapten las ordenanzas o propuestas legislativas en materia laboral al nuevo mundo, así como a las nuevas demandas con base a los nuevos estándares que cada día son enfatizados por las Altas Cortes. Asimismo, indica que las autoridades deben fortalecer la fiscalización laboral e implementar programas diseñados con enfoque social y jurídico para impulsar la formalización.

Zavala (2022) indica que, sería recomendable otorgar incentivos, por ejemplo, un lugar donde puedan comercializar sin altos costos, campañas de publicidad, reconocimiento como buen emprendedor, entre otros.

b) Dirigida a Comerciantes Ambulantes:

Que tiene como finalidad proyectar la condición de algunas personas que pertenecen a dicho sector y la visión que tienen en relación al presente tema de investigación:

ENTREVISTADO N° 01:

Se entrevista a un comerciante ambulante de venta de ropas en Gamarra, quien señala que es negociante hace 8 años y cuenta con carga familiar.

- **Sobre la pregunta: ¿En algún momento ha recibido tratos abusivos por vender en la vía pública o le han decomisado sus productos de venta?**

Yauri Villa, señala haber recibido tratos abusivos por vender en la vía pública y le han quitado sus productos de venta.

- **Sobre la pregunta: ¿Es adecuado el accionar de las municipalidades hacia ustedes los comerciantes ambulantes?**

Yauri Villa, señala que sus acciones son muy drásticas y que sin tratados peor que delincuentes.

- **Sobre la pregunta: ¿Siente que se ha vulnerado su derecho a la libertad de trabajo? ¿Por qué?**

Yauri Villa, indica que sí siente que se vulnera el derecho a la libertad de trabajo, entiende que está prohibido pero que no justifica que le decomisen sus productos drásticamente.

- **Sobre la pregunta: ¿Cuáles son sus principales motivos por los cuales usted no decide formalizarse?**

Yauri Villa, indica que antes él tenía una tienda pero que el alquiler era muy costoso, motivo por el cual cerró, además precisa que los trámites de formalización que solicita la municipalidad involucra un costo fuerte.

- **Sobre la pregunta: ¿Ha recibido alguna clase de apoyo por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo – MTPE o la municipalidad que coopere en la formalización de su negocio?**

Yauri Villa, señala que no ha recibido ninguna clase de apoyo.

- **Sobre la pregunta: ¿Cómo quisiera que actúen las autoridades con ustedes los comerciantes?**

Yauri Villa, señala que las autoridades deberían darles la oportunidad de trabajar de alguna forma sin ser atacados.

- **Sobre la pregunta: ¿Si usted recibiera mayor información y beneficios acerca de la formalización de su negocio, usted se animaría a formalizarse? ¿Por qué?**

Yauri Villa, indica que sí porque recibiría mayor instrucción para mantener mi negocio.

ENTREVISTADO N° 02:

Se entrevista a un comerciante ambulante de nacionalidad venezolana que vende productos al exterior de la estación del tren Los Postes, quien señala que es negociante hace 1 año.

- **Sobre la pregunta: ¿En algún momento ha recibido tratos abusivos por vender en la vía pública o le han decomisado sus productos de venta?**

José Caicedo, señala haber sido agredido por fiscalizadores y que algunos no son amables.

- **Sobre la pregunta: ¿Es adecuado el accionar de las municipalidades hacia ustedes los comerciantes ambulantes?**

José Caicedo, señala que vender en la calle no le parece motivo para que lo traten mal.

- **Sobre la pregunta: ¿Siente que se ha vulnerado su derecho a la libertad de trabajo? ¿Por qué?**

José Caicedo, indica que por su parte no, porque de todas formas no para de trabajar para solventar sus gastos de primera necesidad.

- **Sobre la pregunta: ¿Cuáles son sus principales motivos por los cuales usted no decide formalizarse?**

José Caicedo, indica que es extranjero y es muy complicado realizar los trámites para formalizarse.

- **Sobre la pregunta: ¿Ha recibido alguna clase de apoyo por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo – MTPE o la municipalidad que coopere en la formalización de su negocio?**

José Caicedo, señala que no ha recibido ninguna clase de apoyo.

- **Sobre la pregunta: ¿Cómo quisiera que actúen las autoridades con ustedes los comerciantes?**

Yauri Villa, señala que las autoridades deberían dejarlos trabajar u ordenar en puntos en los que puedan vender, pero no quitarles sus productos.

- **Sobre la pregunta: ¿Si usted recibiera mayor información y beneficios acerca de la formalización de su negocio, usted se animaría a formalizarse? ¿Por qué?**

Yauri Villa, indica que sí porque podría agrandar su negocio.

4.1.2. En Descripción de resultados de los Instrumentos Documentales

- **Respecto a la Constitución Política del Perú:**

El derecho al trabajo encuentra un valor importante por ser un derecho fundamental y por tener un fundamento constitucional, entonces encontramos en la norma suprema de nuestro estado base legal para la presente investigación, en la cual no sólo se salvaguarda el referido derecho sino la cual prevé las funciones que se le fueron otorgados a los gobiernos locales, la cual resalta para la presente tesis la promoción del desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en concordancia con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

Ahora bien, valga decir que la Constitución Política del Perú no sólo reconoce al trabajo como un derecho y un deber, sino atribuye al estado la obligación de fomentar condiciones para el progreso económico y social, por medio de políticas de fomento de trabajo.

- **Respecto a la Ley Orgánica de Municipalidades:**

La Ley N° 27972, si bien ha otorgado autonomía política, económica y administrativa, ello con el fin de lograr la descentralización y en atención al principio de subsidiariedad; también ha dejado en claro que los gobiernos locales son órganos de gobierno que impulsan el desarrollo local, especificado en el Artículo 36° del referido cuerpo normativo.

Ahora bien, se tiene que se habla de desarrollo económico local, al deber que se les atribuye a las municipalidades para promover mediante planes y en conformidad con las políticas y

planes nacionales y regionales el desarrollo económico local; asimismo, recalca que las municipalidades se encuentran sujetos a los dispositivos legales que en concordancia con la Constitución Política del Perú regulan las actividades y funcionamiento del sector público, entre otros.

Cabe recalcar que, el desarrollo que debe ser promovido por las municipalidades tiene como fin viabilizar el crecimiento económico y la justicia social, con esto último se puede advertir que el Estado en todos sus niveles de gobierno pretende propiciar mejores condiciones de vida de su población, otorgando medios para facilitar la competitividad local.

Por otro lado, se advierte de la referida norma que las municipalidades, en materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicios y en el caso de las municipalidades provinciales, se encargan de establecer normas respecto al comercio ambulatorio, por otro lado, las municipalidades distritales tienen la función de regular y controlar el comercio ambulatorio, en el margen de las normas establecidas por la municipalidad provincial.

Entonces, en el mismo cuerpo normativo advertimos que las municipalidades cumplen un papel relevante en relación al control del comercio ambulatorio, pero que, a su vez, tienen el deber de fomentar el desarrollo económico local, lo que supone tomar medidas que incentiven el crecimiento económico y social de cada uno de los ciudadanos, que deberían ir de la mano con las políticas y planes nacionales de otros niveles de gobierno.

- **Respecto a las Ordenanzas Municipales:**

Conforme a las competencias que le fueron otorgados a los municipios respecto a la regulación del comercio ambulatorio, la Municipalidad Metropolitana de Lima a lo largo de este tiempo ha emitido la Ordenanza N° 002-1985-MLM, Ordenanza reglamentaria del comercio ambulatorio en Lima Metropolitana, Ordenanza 1787: Regula el Comercio Ambulatorio en los Espacios Públicos de Lima Metropolitana y la Ordenanza 1933:

Incorpora, Modifica y Deroga Disposiciones de la Ordenanza 1787 que regula el Comercio Ambulatorio en los Espacios Públicos en Lima.

Del análisis de las referidas ordenanzas se puede advertir que hay una pequeña evolución en la regulación del comercio ambulante, puesto que se ha previsto un aspecto importante como es la promoción del desarrollo, que esboza consideraciones como la implementación de programas o políticas para la formalización del comerciante ambulante; asimismo, las referidas ordenanzas denotan que la finalidad de estas han sido también mantener la seguridad, el orden y salud pública.

Sin embargo, los artículos de las ordenanzas municipales dan mayor protagonismo a los permisos y licencias para que se pueda ejercer el comercio ambulatorio y el desarrollo económico del cual se habla aparece con nitidez.

Ahora bien, atendiendo a lo señalado por la Ley Orgánica de Municipalidades que, las municipalidades distritales tienen la función de regular y controlar el comercio ambulatorio, en el margen de las normas establecidas por la municipalidad provincial; los distritos que comprenden Lima Metropolitana tienen el deber de emitir ordenanzas sobre la base de la Ordenanza 1787 y la Ordenanza 1933, que modifica ciertos artículos.

En esa línea, el resultado de analizar las referidas ordenanzas y las que derivan de ellas, nos permite cuestionar sobre la ejecución de las mismas en el día a día y el cumplimiento del desarrollo económico por medio del incentivo a la formalización.

- **Respecto al Informe Defensorial N° 133 “¿Uso o abuso de la autonomía municipal?, el desafío del desarrollo local:**

Después de la revisión del referido informe se puede advertir que la Defensoría del Pueblo busca explicar conceptos fundamentales señalados en la Ley Orgánica de Municipalidades, así como las funciones y deberes que estos deberían cumplir, por lo que haciendo una

comparación con lo ideal y lo real, la referida entidad advierte errores de la administración local.

En ese contexto y conforme el título del informe lo indica, encontramos que la Defensoría del Pueblo cuestiona la autonomía municipal, ello a raíz de las quejas que han recibido y de la realización de su trabajo de supervisión, entonces si bien a las municipalidades se le ha reconocido la autonomía a fin de contribuir con la descentralización, la Defensoría del Pueblo coincide con que la Constitución define un límite y que la interpretación en conjunto con la Ley Orgánica de Municipalidades, así como las normas que prevean las atribuciones y órganos del estado, debería ser aplicada cuando resulte conflictos en alguna situación concreta.

Asimismo, encontramos como una de las conclusiones del citado informe que algunas municipalidades están aplicando la autonomía municipal como un contenido absoluto, cuestionándose la idoneidad de dichos municipios para dar cumplimiento adecuado al rol del gobierno local como promotor del desarrollo y la economía local; y, por otro lado, indican que existe un problema con la falta de cumplimiento adecuado del proceso de transferencia de gestión, lo cual repercute en la continuidad en la planificación, programación y prestación de servicios a la ciudadanía, evidenciándose un panorama desalentador en cuanto a los programas de acercamiento a la formalización que algunos municipios pretenden llevar a cabo pero terminan perdiéndose con el inicio de una nueva gestión.

Cabe precisar que, se advierte del informe una recomendación útil para la presente investigación puesto que, trata sobre establecer un Plan de Monitoreo y Evaluación de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en materia de descentralización, ello con el fin de atender eficazmente y de forma oportuna los problemas que surjan en la prestación de servicios a la población, por ejemplo, evaluando el impacto que las municipalidades han producido con los programas o proyectos sociales de lucha contra la pobreza.

- **Respecto a las Sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional:**

El Tribunal Constitucional ha emitido diversas sentencias en las cuales hace referencia al derecho al trabajo, entre ellas está la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 01124-2001-AA del 11 de julio de 2002, la cual analiza en concreto la vulneración del derecho constitucional a la igualdad ante la ley, la legítima defensa, el derecho al trabajo y a trabajar libremente, por lo cual entre sus fundamentos señala al que el derecho al trabajo involucra dos aspectos, uno de ellos es el acceso a un puesto de trabajo y otro es el derecho a no ser despedido arbitrariamente, sino por causa justa. Ahora bien, es de interés para esta tesis el primer aspecto, respecto a este punto el Tribunal Constitucional ha indicado que el Estado tiene el deber de aplicar políticas orientadas a que los ciudadanos accedan a un puesto de trabajo.

Por otro lado, tenemos la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 00024-2013-PI/TC del 19 de julio de 2016, jurisprudencia esencial para la presente investigación, puesto que el TC resolvió declarar inconstitucional impedir totalmente la venta ambulatoria en un distrito.

El TC señala entre los puntos más importante que la municipalidad distrital no puede ignorar los parámetros fijados por la autoridad metropolitana o provincial, ni mucho menos las normas fundamentales que se prevén en la Constitución Política del Perú, de contenido económico como la libertad de comercio. En ese sentido, los gobiernos locales tienen la función de controlar el comercio ambulatorio garantizando que no haya vulneración de derechos fundamentales, pero tampoco se dañen bienes de relevancia constitucional.

Asimismo, señala que el comercio ambulatorio no debe ser sinónimo de ilegalidad, toda vez que el hecho de que esta labor se realice forma itinerante no significa que vaya en contra al ordenamiento legal o constitucional.

Finalmente, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la Ordenanza Municipal N° 279-MDC, emitida por el distrito de Carabayllo, puesto que se había cumplido con los

parámetros establecidos en la Ordenanza N° 1787, de la Municipalidad Metropolitana de Lima y por el contrario la desnaturaliza, por lo que contraviene con el artículo 83, inciso 3.2 de la Ley Orgánica de Municipalidades y transgrede indirectamente el artículo 195 de la Constitución Política del Perú.

4.2. Análisis de Resultados:

4.2.1. En el análisis normativo:

Partiremos por la norma suprema, nuestra Constitución Política; en principio refiere como artículo 1 la protección a la dignidad de la persona, la cual involucra el respeto por el ser humano y a su defensa frente a menosprecios de otros, entendiéndose que la aplicación de este derecho recae en responsabilidad de la comunidad y el Estado.

En ese sentido, la misma norma suprema ha previsto derechos sociales que van de la mano con otros derechos del ser humano y tienen como principal fin el amparo de los grupos humanos más vulnerables que tienen condiciones de desventaja en la sociedad, no acordes con la dignidad humana; es así que, en la presente investigación se desarrolla sobre el derecho al trabajo como principal foco para entender la afectación del libre desarrollo de los comerciantes que se dedican a realizar ventas en las vías públicas de manera informal.

Sobre el particular, la Constitución Política ha previsto tanto en sus artículos 22 y 23, al trabajo como un deber y un derecho, otorgando una mayor protección para los grupos vulnerables y recalando el rol del Estado de promover condiciones para la realización de la persona en el ámbito social y económico, es así que, la norma suprema indica la importancia de implementar políticas de fomento de empleo.

Por lo que, al ser los gobiernos locales la base del poder político más cercano a la población, se les otorga un rol más participativo con los ciudadanos y más aún con las personas vulnerables, debiendo generar políticas de inclusión que incentive a dicho grupo a desarrollarse.

Ahora bien, el Artículo 36° de la Ley Orgánica de Municipalidades que trata sobre el Desarrollo Económico Local, precisa que es responsabilidad de los gobiernos locales promover el desarrollo económico y la actividad empresarial dentro de su jurisdicción, con criterio de justicia social; a esto último, resulta importante darle especial atención; toda vez que, las municipalidades no deben restringir de oportunidades a un sector que no cuenta con condiciones económicas suficientes para formalizar un negocio o que no cuenta con el conocimiento suficiente para ello, tal es el caso de la realidad que viven los comerciantes ambulantes hoy en día.

No es indiferente a nuestros ojos que los fiscalizadores municipales tienden a realizar operativos coactivos hacia los comerciantes ambulantes con la política de mantener el orden público; y, si bien algunas municipalidades han implementado políticas de ayuda al comerciante ambulante mediante ferias itinerarias, capacitaciones y otros, estas no son constantes, ni son suficientes para eliminar la brecha de desigualdad que la sociedad y el estado ha trazado para este sector.

Entonces, vemos que el 36° de la Ley Orgánica de Municipalidades no se está aplicando conforme se ha establecido, y los gobiernos locales con el sólo hecho de implementar en sus políticas, cada cierto tiempo, mediante ferias y capacitaciones, asume que está dando por cumplido el rol otorgado, sin advertir que las medidas que aplica son transgresoras a derechos fundamentales que están contempladas en la Constitución Política del Perú.

Así, por ejemplo, podemos advertir que si bien las Ordenanzas municipales y sus respectivos reglamentos establecen requisitos para ejercer actividades comerciales en las vías públicas; sin embargo, esto no excluye que dichas ordenanzas ahuyentan al comerciante con las trabas burocráticas y la falta de asesoramiento para que enrumben a la formalización, lo que origina que sigan siendo un grupo vulnerable alejados de posibilidades de crecimiento económico.

Ahora bien, la Constitución Política del Perú prevé el derecho al trabajo, lo que no supone que el Estado se compromete a otorgar puestos de trabajo en específico, sino más bien a ejecutar políticas dirigidas a promover la creación de actividades que generen trabajo, en este caso, se advierte que las municipalidades contrario a tomar un rol que fomente el desarrollo económico de

los ciudadanos, generando oportunidades laborales, estos toman una posición indiferente cuando se trata de promover la formalidad de los comerciantes ambulantes.

Sin embargo, la responsabilidad no sólo subyace en los gobiernos locales sino también en otros poderes del Estado, en especial del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), órgano que lidera las Políticas Nacionales de Empleo, tanto más si el Convenio 122 de la OIT, ratificado por el Perú, exige a nuestro país a emplear una política de empleo lo que supone una estrategia efectiva que no busque soluciones momentáneas, sino que implique trabajar con visión a futuro con el objetivo de crear mejoras de empleabilidad de los ciudadanos; y, en especial, de los grupos sociales vulnerables.

4.2.2. En el análisis de la fuente documental:

- **Respecto a la Constitución Política del Perú:**

La Constitución como norma suprema de nuestro Estado es la fuente principal usada para esta investigación, de la cual se extraen artículos que tratan sobre los derechos fundamentales que tutelan la dignidad y libertad de la persona, así como los derechos fundamentales sociales que están dirigidas a favorecer al grupo humano que se encuentre en situación de desventaja por motivos económico – sociales y se encuentran acordes a la dignidad humana.

Sobre el particular, vemos que la dignidad humana ha sido ubicada en la Constitución como punto de partida en el sistema jurídico, entendiéndose que es el umbral mínimo para que un Estado Constitucional se realice por medio de un ordenamiento justo, por lo que defender y respetar la dignidad de la persona alude al deber del Estado de tomar medidas cuando las personas sean atacadas o menospreciadas, transgrediendo su libertad y siendo limitados a desarrollarse dentro de una sociedad con el fin de superarse.

El trabajo al estar previsto en la Constitución como un deber y un derecho, se entiende que este es el medio por la cual una persona o una sociedad en conjunto pueda progresar en múltiples sentidos, es así que siendo el comercio ambulatorio una actividad comercial que desarrolla un gran

número de población, el Estado no puede prohibir dicha actividad sin tener un plan de contingencia o un programa que coopere con el progreso económico de las personas, sino se le estaría limitando su realización como persona dentro de la sociedad, más aún cuando gran parte de dicho grupo no cuenta con estudios superiores que les permita tener acceso a un trabajo dependiente.

Así vemos también que la Constitución atribuye al Estado el deber de estimular la creación de riqueza de la población y garantiza la libertad de empresa, comercio e industria, precisando que esta libertad no debe vulnerar la moral, salud o la seguridad pública, asimismo, el Estado tiene el deber de dar oportunidades de superación a los grupos más vulnerables y que están inmersos en la desigualdad.

Por lo que, se entiende que este artículo complementa los anteriores, el mismo que permite afirmar que el Estado debe garantizar la libertad del trabajo.

Ahora también, de la Constitución se establece que las municipalidades provinciales y distritales son entidades de gobierno local que poseen autonomía política, económica y administrativa en los aspectos de su competencia; es decir, dicha autonomía recae en la facultad de hacer efectivo actos de gobierno, administrativos y de administración, que no vulneren el ordenamiento jurídico, conforme lo señalado por el artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972.

En ese sentido, vemos que la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, son la base para las normativas o decisiones que las municipalidades puedan emitir, entendiéndose que las municipalidades deben cumplir sus funciones en el marco de un Estado descentralizado y unitario, siendo así, todas las dimensiones de la autonomía regional o local deben ser ejecutadas a partir del esquema previsto en la Constitución.

- **Respecto a la Ley Orgánica de Municipalidades:**

En principio, la ley orgánica cita un conjunto de artículos que forman parte del título preliminar de la misma, la cual parte de conceptos generales a tener en cuenta de los gobiernos

locales, entre ellos, el primer artículo y el sexto afirman que las municipalidades provinciales o locales son órganos de gobierno promotores del gobierno local, esto por medio de planes alienados con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, además, se menciona que los municipios tienen el deber de promover el desarrollo local y de capacidades, fomentando la equidad en su jurisdicción.

Con mayor claridad y precisión el artículo 36 indica que los gobiernos locales tienen el deber de promover el desarrollo económico de su circunscripción territorial y el comercio local con justicia social, es decir con equidad; más aún si se emplea el principio de subsidiariedad, atendiendo que los gobiernos locales son las instituciones que tienen relación más cercana con la población, entonces son las municipalidades quienes deberán facilitar un ambiente favorable para el desarrollo de las actividades económicas, generación de empleo y factores que hagan posible que las personas tengan una mejor calidad de vida.

Ahora bien, respecto al comercio ambulatorio, la LOM ha establecido en su artículo 83 sobre abastecimiento y comercialización de productos de servicios que, son funciones exclusivas de las municipalidades provinciales establecer dispositivos legales respecto al comercio ambulatorio; y, respecto a las funciones específicas de las municipalidades distritales precisa que estos deberán regular y controlar el comercio ambulatorio, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial, entonces vemos que los distritos deberán emitir sus disposiciones teniendo como base la normativa emitida por la provincia donde se ubique este, pero conforme ya lo hemos expresado dicho marco legal debe ser aplicado en concordancia a los derechos fundamentales que prevé la Constitución Política del Perú y no dejando vacíos para que dichos preceptos sean tergiversados y se colisionen derechos.

Tal es el caso que, sobre decomiso y retención se advierte que la ley orgánica establece en su artículo 48 que la municipalidad debe ejecutar el decomiso de artículos de consumo humano que se encuentran adulterados o en descomposición, es decir, productos que expongan al peligro la vida o la salud de la personas y, de los artículos de circulación o consumo prohibidos por la ley; sin embargo, vemos que las municipalidades no hacen distinción de dichos artículos y aplican

dicha premisa sin límites, despojándolos de sus mercaderías sin seguir el trámite respectivo para los casos de decomiso y retenciones.

Es decir, se advierte que la LOM de cierta manera propicia el estado de indefensión de dicho sector ante el despojo de la propiedad, pese a que las municipalidades tienen el deber de fomentar el desarrollo económico local, entonces la aplicación de los dispositivos legales relacionados al comercio ambulatorio y lo que ello engloba está siendo ejecutada en la realidad con un enfoque coercitivo mas no de carácter promocional.

- **Respecto a las Ordenanzas Municipales:**

Las ordenanzas municipales surgen a razón de que a los gobiernos locales se les atribuye autonomía política, económica y administrativa, sin embargo, diversas municipalidades han emitido ordenanzas excluyentes, prohibiendo la venta ambulatoria en su jurisdicción sin otorgar otro tipo de posibilidades que fomente la inclusión de dichas personas al desarrollo económico.

Así también, se puede advertir que las ordenanzas contienen trabas burocráticas en las cuales las municipalidades solicitan distintos requisitos para acceder a un espacio temporal para ejercer la venta de sus productos que, si bien son necesarios para mantener el orden y ornato del distrito, algunos de ellos son de difícil acceso para personas de una condición vulnerable y de escasos medios económicos.

Ahora bien, las ordenanzas contienen requisitos en los cuales se les otorga autorización temporal a los comerciantes ambulantes para vender sus productos, sin embargo, estas están sujetas a la evaluación de las municipalidades, entonces, se advierte que sólo un grupo determinado que tuvo las posibilidades de acceder a dicha autorización podría ejercer el comercio en vías públicas sin recibir un trato coactivo por parte de las municipalidades, mientras otros deciden auto incluirse ejerciendo el comercio ambulatorio.

Vemos que las ordenanzas municipales hacen mención a la fiscalización y control del comercio ambulatorio, siendo que a través de los fiscalizadores municipales y/o policías

municipales pueden proceder a la intervención y retiro del comercio ambulatorio no autorizado imponiendo sanciones como la retención de la mercadería que, como muchas veces hemos sido testigos, en dichas retenciones prima la violencia.

Es así que a razón de la aplicación de las ordenanzas municipales las retenciones que se ven día a día son constantes, lo que genera que las personas comerciantes pierdan su mercadería porque les resulta más oneroso pagar la multa que recuperar sus productos, vulnerándoseles sus derechos fundamentales.

Entonces si bien las ordenanzas también manifiestan los deberes que tienen los gobiernos locales de implementar programas de desarrollo económico y formalización de los comerciantes ambulantes, ya sean mediante asesorías, capacitaciones legales y otros estímulos que generen en los comerciantes el impulso suficiente para dar el primer paso hacia el proceso de formalización, no menos cierto es que en muchos casos estos programas no son debidamente ejecutados ni supervisados, evidencia de ello es que el comercio ambulatorio viene creciendo día a día en distintos distritos del país.

- **Informe Defensorial N° 133 “¿Uso o abuso de la autonomía municipal?, el desafío del desarrollo local:**

El citado informe fue elaborado en el año 2008, por la Defensoría del Pueblo, el cual buscó advertir los principales errores de la administración local en relación a la aplicación del marco legal que los regula, por lo que, del mismo se ha podido extraer situaciones que la Defensoría del Pueblo, como ente supervisor que forma parte del estado, ha advertido hace años y que hoy en día sigue siendo una problemática.

Además, al desarrollar un conjunto de conclusiones y recomendaciones, se realizará más adelante un contraste con la situación actual en las municipalidades, es decir, permitirá ver si los gobiernos locales mejoraron a lo largo de este tiempo en cuanto al cumplimiento de sus funciones en base a las recomendaciones o al menos hubo una adecuada aplicación de los dispositivos legales que integran la LOM.

Ahora bien, uno de los problemas que la referida entidad ha advertido es que la autonomía política, económica y administrativa que le fue reconocida a las municipalidades mediante la Carta Magna no siempre es aplicada correctamente, pese a que sin distinción alguna todos los niveles de gobierno tienen el deber de garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales, proteger a la población de situaciones que contravienen su seguridad, así como fomentar el bienestar basado en la justicia y el desarrollo integral del país.

Asimismo, el informe hace una precisión importante para el presente trabajo, puesto que indica que, si bien habitamos en un estado constitucional y democrático, en el cual el gobierno es descentralizado y unitario, las funciones y competencias de cada nivel de gobierno no sólo deben recoger lo establecido en la Constitución Política del Perú, sino que deben estar en armonía a los planes y políticas nacionales, regionales y locales de desarrollo.

Lo referido está relacionado a los confusos repartos de competencia que establece la LOM, por lo que resulta necesario e importante que el Gobierno Nacional evalúe las deficiencias en la normativa y proponga alternativas de solución para que de manera coordinada se pueda prevenir conflictos de competencias que dificulte una adecuada gestión y sobretodo que coopere con una eficiente prestación de servicios para la población.

Ahora bien, el citado informe expone algunos casos de los que se puede advertir la incorrecta aplicación de la autonomía municipal lo que ha conllevado a vulnerar derechos de los ciudadanos y generar trabas burocráticas en la administración.

En ese sentido, el informe arriba a ciertas conclusiones, exponiendo las más relevante para esta investigación:

11. En el marco de un Estado constitucional y democrático, cuyo gobierno es unitario y descentralizado, todas las dimensiones de la autonomía regional y local deben ser ejercidas a partir del diseño previsto por la Constitución y las normas generales que integran el ordenamiento jurídico nacional, pues el respeto a éste constituye una manifestación de unidad del Estado. Además, los gobiernos subnacionales deberán respetar los espacios de

actuación reconocidos a los otros niveles de gobierno. En otras palabras, deben tener en cuenta y respetar las competencias y funciones del Gobierno Nacional, los órganos constitucionales autónomos, así como los demás Gobiernos Regionales y Locales. Con ese fin, los artículos 49° y 50° de la Ley de Bases de la Descentralización establecen los mecanismos que concretan las relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo que deben existir entre todos los niveles de gobierno (Defensoría del Pueblo, 2008).

Respecto a esta conclusión, podemos advertir que pese a que la autonomía municipal debe ser ejercida a partir de las normas constitucionales vemos de los casos de abuso de autoridad hacia los comerciantes ambulantes que dicha premisa no se está aplicando correctamente; además, es evidente la falta de coordinación entre los gobiernos del estado para establecer mecanismos o programas que fomenten el desarrollo local, sino más bien se aplican estrategias que ahuyentan la iniciativa de emprender de muchas personas, entre ellas personas vulnerables que ven el comercio como una forma de subsistir económicamente.

14. La legislación, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la doctrina señalan que la autonomía municipal se debe realizar en concordancia con los fines y deberes comunes del Estado, enumerados en el artículo 44° de la Constitución Política, como son garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, brindar protección a la población frente a las amenazas contra su seguridad y la promoción del bienestar general fundamentado en la justicia y en el desarrollo integral y equitativo de la Nación (Defensoría del Pueblo, 2008).

Sobre ello debo resaltar lo señalado en relación a la promoción del bienestar fundamentado en la justicia y el desarrollo igualitario para la población, entendiéndose que uno de los deberes del Estado es generar igualdad de oportunidades sobre todo dirigidos a los grupos más vulnerables, asimismo, concebir un trato justo, siendo protector de una correcta aplicación de los dispositivos legales y elaboración de planes o programas que cooperen al desarrollo integral.

30. La Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades son el principal referente normativo inmediato de los Gobiernos Locales. Sin embargo, al formar parte de un Estado unitario y descentralizado, los municipios deben desarrollar sus funciones en el marco del

ordenamiento jurídico estatal, compuesto por leyes generales de alcance nacional que han sido adoptadas con el fin de que las distintas administraciones públicas realicen una adecuada gestión pública y cumplan con sus funciones de forma eficaz y prestando servicios a los ciudadanos y ciudadanas. La aplicación de estas normas generales por parte de todas las administraciones públicas, incluyendo las municipalidades, también constituye una obligación que se deriva del contenido del principio de igualdad reconocido en el artículo 2° inciso 2 de la Constitución, así como del principio de seguridad jurídica propio de un Estado de Derecho (Defensoría del Pueblo, 2008).

Al respecto, conforme se ha mencionado el marco legal que las municipalidades aplican en su jurisdicción para regular diferentes aspectos deben ser respetando los artículos que prevé la Constitución Política y los principios de un Estado de Derecho.

Asimismo, la citada conclusión refiere el principio de seguridad jurídica, el cual tiene como objeto asegurar el adecuado ejercicio del poder, permitiendo que las normas sean recursos que acerquen al Estado a ofrecer una adecuada protección a sus derechos y no lo contrario; entonces, resulta necesario obedecer dicha premisa en la aplicación de las ordenanzas emitidas por las municipalidades.

35. Las municipalidades tienen como fin la representación de la comunidad y la protección de los intereses generales de ésta. Sin embargo, en la práctica, sus acciones pueden afectar los derechos específicos de las personas, como el derecho de propiedad, el derecho a la identidad, la libertad de tránsito o el derecho a la libertad de empresa. De igual modo, pueden afectar el desarrollo empresarial, concretamente en la prestación de servicios públicos por privados. En consecuencia, se puede afectar el desarrollo local y el acceso a servicios públicos domiciliarios por parte de los vecinos y vecinas (Defensoría del Pueblo, 2008).

Sobre lo señalado, se puede advertir que a pesar de los años que han transcurrido desde la emisión del informe de la Defensoría del Pueblo hasta la actualidad la situación no ha cambiado, toda vez que, como bien se indica, en la práctica somos testigos que muchas municipalidades, pese

a tener el deber de representar su comunidad y ser promotor del desarrollo local, toman medidas que no se condicen con el bien de toda la comunidad; por ejemplo, al realizarse los desalojos de los comerciantes ambulantes de la vía pública, sólo ha logrado demostrar una solución momentánea para el orden público, más no una solución eficaz que implique resguardar los derechos de toda la comunidad y que involucre el fomento del desarrollo local.

“41. Los datos mencionados evidencian que una gran parte de las autoridades municipales no cumple a cabalidad con el proceso de transferencia de gestión, lo cual dificulta la continuidad en la planificación, programación y prestación de servicios a la población.”
(Defensoría del Pueblo, 2008)

La falta de coordinación en la transferencia de gestión de las municipalidades viene afectando hasta el día de hoy a los comerciantes en vías públicas, puesto que, las municipalidades que decidieron seguir un plan para fomentar la formalización no continúan con la ejecución de la misma cuando ingresa una nueva gestión, provocando el retroceso en el desarrollo local y generando que dicho sector se quede sin oportunidades nuevamente; por lo que a fin de evitar lo señalado, es necesaria la intervención del Estado mediante Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y través de políticas a nivel nacional donde se establezcan pautas inquebrantables que no permitan a las municipalidades abandonar las metas que tengan como objetivo el acceso a un empleo digno.

- **Sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional**

Sentencia del Tribunal Constitucional N° 01124-2001-AA del 11 de julio de 2002, el cual refiere en su fundamento 12:

Al respecto, se advierte que el TC ha interpretado al artículo 22° de la Constitución Política del Perú, entendiéndose que el contenido esencial del derecho al trabajo contiene dos aristas, uno que refiere el derecho que tiene la persona a acceder a un puesto de trabajo, ello implica al deber del Estado para generar oportunidades mediante programas o políticas que incentiven la creación de puestos de trabajo; y, el segundo aspecto hace referencia a que ninguna persona podrá ser

despedido sino por causa justa, es decir, está relacionado a la conservación del empleo, lo que supone la estabilidad laboral, prohibiéndose el despido arbitrario.

Ahora bien, **Neves Mujica**, en referencia al derecho al trabajo que se refiere en el **Exp. 1124-2001-AA/TC**, indica que “el derecho de quien carece de empleo a que se le procure uno y el de quien ya lo tiene a no ser privado de él sin la justificación ni el procedimiento debido” (Neves, 2016, p. 68); así también, en relación a lo señalado Landa (2017) ha precisado que el derecho al trabajo cuenta con dos dimensiones, una subjetiva o individual y otra objetiva o institucional, siendo así que este último impone al Estado la responsabilidad de promover el empleo en la sociedad, así como generar políticas, programas y planes que en la medida de lo posible alcance el pleno empleo en nuestro país.

Al respecto, tenemos que la Constitución brinda protección al trabajador en todas sus modalidades legítimas, puesto que es un medio para que el ser humano se realice con dignidad, por lo que es trascendental el deber del Estado de promover el acceso al trabajo, más aún en el presente caso donde el comercio ambulatorio incide en gran magnitud en la economía de los sectores populares, habiéndose convertido en una de las principales opciones frente al desempleo.

Por lo que, estando a lo estipulado por nuestra carta magna el comercio ambulatorio debería ser tratada en el ordenamiento jurídico con un enfoque positivo, que incentive el emprendimiento y trabajo digno de la sociedad, merecedor de protección y que involucre la promoción del empleo bajo garantías mínimas de dignidad y seguridad.

4.3. En el análisis de las entrevistas:

a) Los especialistas legales:

Los especialistas legales coinciden que el comerciante ambulante es visto por la sociedad como una amenaza para el orden público, sin embargo, señalan también que son sujetos de derechos y que, como tal el Estado tiene el deber de propiciar medios o implementar soluciones a efectos de que dicho sector se formalice o conseguir mejoras para los mismos.

En relación al trato que ejecutan los trabajadores municipales hacia los comerciantes ambulantes se tiene que los entrevistados están a favor de que se cumplan con las ordenanzas municipales a fin de mantener un distrito limpio, ordenado y seguro; sin embargo, Mauricio Vivar (2022) hace la precisión que hay tratos que se dan y causan vulneración no solo al derecho al trabajo sino a la dignidad humana y en otros casos hasta a la salud.

Respecto a las medidas represivas hacia los comerciantes ambulantes y su eficacia para el control del orden público, las abogadas coinciden que dichas medidas no garantizan mejoras y prueba de ello es que a pesar de que, en muchos municipios se apliquen operativos que incluyan la retención de sus mercaderías y en otros el uso de la fuerza, aún se advierte gran cantidad de informales a nivel nacional.

Ahora bien, se les cuestionó a los especialistas legales que desde su conocimiento indiquen la ponderación entre el derecho a la libertad del trabajo y el orden público, es así que para Puca Cusihualpa, desde su rol como trabajadora municipal indica que preservar el orden público es igual de importante que el derecho al trabajo y que mas bien deberían existir políticas públicas y directrices rectoras que promociónen la formalización o el desarrollo en espacios idóneas; Mauricio Vivar como abogada constitucionalista señala que sería idóneo aplicar el test de proporcionalidad a fin de establecer parámetros constitucionales de actuación de los poderes públicos; en cambio la abogada constitucionales Zavala Montoro tiene clara la postura que debe prevalecer el orden público por tratarse de un derecho colectivo frente al derecho individual del derecho al trabajo.

En ese sentido, al tratar sobre las posibles soluciones ante el comercio informal, se cuestiona a los entrevistados sobre la existencia de medidas o políticas públicas de fomento a la formalización del comercio ambulatorio en las municipalidades, a lo cual mencionaron como ejemplo a la Municipalidad de San Martín de Porres, mediante ferias itinerantes, talleres de capacitación, a la Municipalidad de la Victoria que en conjunto con la empresa privada brindó espacios al interior de galerías, de la misma manera, la Municipalidad de Magdalena del Mar y San Miguel mediante ferias con el fin de que los comerciantes generen su capital para la

formalización de sus negocios; por otra parte, Mauricio Vivar señala que las políticas que las municipalidades emplean no son constantes.

Esto nos indica que las municipalidades han venido tomando decisiones particulares con el fin de dar cumplimiento a la competencia otorgada por La Ley Orgánica de Municipalidades, lo que es, el desarrollo económico local; siendo así, se les preguntó a los especialistas legales si consideran que el gobierno central y los gobiernos locales tienen una adecuada articulación para la regulación del comercio ambulatorio, sobre ello, Mauricio Vivar menciona que conforme a ley, los programas que se ejecuten sobre el desarrollo socioeconómico deben encontrarse en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo y, para Zavala Montoro no existe una adecuada articulación puesto que de ser así los gobiernos locales estarían siguiendo una misma línea de control, supervisión e incentivo.

Al tratarse esta investigación del rol que estarían cumpliendo los gobiernos locales en el incentivo de formalización de los comerciantes ambulantes, se cuestiona a los abogados que desde su enfoque indiquen si las municipalidades tienen protagonismo dicho incentivo, a lo que coinciden que estos tienen la obligación del fomento del desarrollo económico local, mediante implementación de políticas públicas y participación activa del gobierno central, además que el hecho que las municipalidades tengan mayor protagonismo conllevará a que se logre obtener un impacto favorable en la formalización del comercio ambulatorio.

Finalmente, se les interroga a los entrevistados sobre las posturas que las autoridades deberían considerar para acercarnos más a una solución eficaz sobre el control del comercio ambulatorio y evitar caer en la vulneración de derechos, en este caso el de la libertad del trabajo, Puca Cusihuallpa indica como posibles soluciones que podrían aportar a tal fin, el empadronamiento de los comerciantes informales, jornadas de capacitación y el otorgamiento de espacios, un Sistema de tributación especial, entre otros; Mauricio Vivar indica que las autoridades deben fortalecer la fiscalización laboral e implementar programas de enfoque social y jurídico para propiciar la formalización; y, Zavala Monto también brinda propuestas como el otorgamiento de incentivos, por ejemplo lugares donde puedan ejercer la venta de sus productos sin altos costos, reconocimiento como buen emprendedor, etc.

b) Los comerciantes ambulantes:

Se entrevistó a ciudadanos dedicados al comercio informal a fin de que podamos conocer de forma directa sus experiencias y posturas en relación a la problemática que se aborda en la presente investigación.

Es así que, se les interrogó a los entrevistados si habían recibido tratos abusivos por vender en la vía pública o se les había decomisados sus productos, a lo que sin excepción todos habían sufrido de alguna forma malos tratos, por ejemplo, José Caicedo afirmó haber sido agredido por fiscalizadores, por otro lado, a Yauri Villa le habrían decomisado sus productos de venta.

Se les interroga si consideran desde su posición si es correcto el accionar de las municipalidades ante la actividad a la que se dedican, a lo que reinciden ser maltratados y tratados como delincuentes.

En ese sentido, se podría indicar que la gran mayoría de dichos comerciantes habrían sufrido algún tipo de afectación de sus derechos, y por otro lado se podría advertir de las medidas coercitivas que estarían aplicando dichas municipalidades.

Ahora bien, en la encuesta se le pregunta si desde su condición de comerciante informal tienen la percepción de que se ha vulnerado su derecho a la libertad de trabajo, en ese sentido el señor Yauri Villa indica que, si bien entiende la prohibición, no admite el decomiso de sus productos de forma drástica; y, por otro lado, José Caicedo indica que no, porque no ha dejado de trabajar puesto que si deja de realizar dicha actividad no podría solventar sus gastos de primera necesidad.

De dichas respuestas se puede concluir que de cierto modo entienden que la actividad a la que se dedican trasgrede el ordenamiento normativo; no obstante, cuestionan la forma y en otros casos, se rehúsan a dejar la actividad puesto que es su medio de subsistencia.

Se les pregunta por los motivos por los cuales no han decidido formalizarse coincidiendo en que existen barreras administrativas y de costo, que en el intento de ser formal no han prosperado por falta de recursos económicos; en otro caso, ser comerciante extranjero implica mayores trámites.

Cuando se les cuestiona sobre cómo quisieran que las autoridades actúen con los comerciantes informales indican que deberían darles la oportunidad de trabajar de alguna forma sin ser atacados, así también señalan que deberían ordenarlos de alguna forma en espacios donde puedan vender sin decomisarles sus productos.

Finalmente, se les pregunta si harían el intento de formalizarse si recibieran mayor información y beneficios en el transcurso del proceso, Yauri Villa indica que sí porque recibiría mayor instrucción para mantener su negocio y José Caicedo señala que sí porque podría agrandar su negocio.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conforme a los objetivos propuestos en este trabajo se ha concluido lo siguiente:

En el Perú es notable la falta de oportunidades que el Estado proporciona a las personas de un bajo estrato nivel socioeconómico, pese a que este tiene como obligación el deber de proveer la oportunidad de contar con un trabajo digno para su subsistencia, que satisfaga sus necesidades básicas de alimentación, salud y seguridad y procure ingresos para la adquisición de bienes y servicios.

Frente a esta realidad, podemos concluir que el ser humano está viviendo en un sistema donde no puede acceder mínimamente a necesidades básicas, puesto que no se le permite hacer uso de su derecho fundamental, que es trabajar dignamente, (señalado actualmente por la ONU como un derecho humano), y ratificado en nuestra Carta Magna para satisfacer la necesidad de autorrealización de la persona humana (Barreda, 2012:p.9).

Si bien el Estado cumple un rol importante respecto al trabajo, puesto que interviene mediante inversiones o políticas motivadoras que generen puestos de trabajo de calidad que avalen la productividad y realización de la persona y una vida digna, se ha podido advertir que la informalidad ha surgido como un medio de subsistencia ante la falta de empleo, reflejándose así la ineficiencia en la gestión pública de los poderes del estado y la existencia de un sistema con una administración empobrecedora que, a pesar de los años, no ha podido encontrar o ejecutar soluciones estratégicas que impliquen dar oportunidades de acceso al trabajo digno y no soluciones momentáneas que, como se advierte, sólo han logrado alargar la problemática del desorden y el comercio ambulatorio.

Se concluye además que, la informalidad guarda relación con los problemas de marginalidad social, es decir, en su gran mayoría, las personas que vienen desempañándose como vendedores ambulantes, son aquellas que no han tenido acceso a una educación promedio,

personas con un nivel socioeconómico bajo y que no han sido capacitadas para ejercer un oficio o profesión.

De los roles atribuidos a los gobiernos locales se advierte la especial relevancia que tienen las municipalidades en la informalidad puesto que tiene mayor cercanía con la población, es decir, se podría concluir que la solución en mejorar la problemática debería partir de los gobiernos locales, tanto más si la ley le otorga a las municipalidades la potestad de regular y controlar el comercio ambulante por medio de sus ordenanzas municipales; sin embargo, se ha advertido del día a día y de las entrevistas a los comerciantes ambulantes que muchos de los gobiernos locales se han dedicado a tomar medidas que vulneran sus derechos fundamentales amparados por la Constitución.

Así se tiene que el 36° de la Ley Orgánica de Municipalidades no se estaría aplicando conforme se ha establecido, y los gobiernos locales con el sólo hecho de implementar en sus políticas, cada cierto tiempo, mediante ferias y capacitaciones, asume que está dando por cumplido el rol otorgado, sin advertir que las medidas que aplica son transgresoras a derechos fundamentales que están contempladas en la Constitución Política del Perú.

Así, por ejemplo, podemos advertir que si bien las Ordenanzas municipales y sus respectivos reglamentos establecen requisitos para ejercer actividades comerciales en las vías públicas; sin embargo, esto no excluye que dichas ordenanzas ahuyentan al comerciante con las trabas burocráticas y la falta de asesoramiento para que enrumben a la formalización, lo que origina que sigan siendo un grupo vulnerable alejados de posibilidades de crecimiento económico.

Entonces el Estado estaría prohibiendo dicha actividad sin tener un plan de contingencia o un programa que coopere con el progreso económico de las personas, sino se le estaría limitando su realización como persona dentro de la sociedad, más aún cuando gran parte de dicho grupo no cuenta con estudios superiores que les permita tener acceso a un trabajo dependiente.

Ante dichas medidas el Estado estaría tomando una postura que obstaculiza el cumplimiento de los fines del mismo previstos en el artículo 44° de la Constitución, tales como

garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y el bienestar general basado en la justicia y el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Que si bien según el Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo – MTPE se han creado Políticas Nacionales de Empleo y lineamientos de acción del Estado para generar empleo decente; sin embargo, se advierte la ausencia de programas nacionales específicos que se ocupe del sector de comerciantes en la vía pública, que aporten el fomento de la coordinación entre niveles de gobierno, esto es, entre el gobierno central y los gobiernos locales enfocados en el beneficio de dicho sector.

Entonces, es necesario que el Estado implemente políticas pero que estas se diferencien ante las distintas necesidades y grupos de situación vulnerable, es decir que se traten de políticas específicas, políticas que mediante programas sean estratégicamente aplicadas a diferentes problemáticas de nuestro país, como lo es el comercio en las vías públicas.

Recomendaciones:

Entonces se tiene que uno de los principales problemas que surge del comercio ambulatorio es la lucha de los vendedores por el espacio público para ejercer su derecho al trabajo, motivo por el cual, considero que la política pública que debería plantear el gobierno central junto con el gobierno local debe estar basada en tres puntos principales:

1. La necesidad de organización de los vendedores ambulantes, es decir, identificarlos correctamente según el rubro comercial al que se dedican y que estos tengan representantes que puedan negociar con los municipios dependiendo sus necesidades, este punto a mi parecer es primordial puesto que facilitaría la comunicación entre municipalidades y comerciantes, para que así los gobiernos locales expongan dichas necesidades al gobierno central por medio del Ministerio del Trabajo.
2. Como he señalado, en la mayoría de los casos, los comerciantes ambulantes reclaman por un espacio en el que puedan ejercer su actividad comercial; por lo que, facilitar el

establecimiento de zonas legítimas de venta debería ser uno de los puntos claves para la mejora de la problemática.

Así tenemos que, para prevenir dicha situación, en principio, los gobiernos locales deberían formar parte de su planificación urbana ciertos espacios que contribuyan a dar facilidades a emprendedores de distintos rubros.

Actualmente, buscar espacios de reubicación a los comerciantes informales debe ser prioridad, por lo que la política debería estar basada en apoyo de infraestructura y espacio, pero teniendo en cuenta las necesidades de cada rubro comercial, ello en conjunto con una debida gestión y promoción de estos mercados para así impulsar la venta comercial de dichos negocios.

Estos espacios podrían ser asignados por turnos, dada la cantidad de comerciantes ambulantes, para ello, es importante reconocer el rubro de venta al que se dedican, la tarifa que se deba aportar a la autoridad local debería ser congruente con las posibilidades económicas de dichos comerciantes, para ello se deberá establecer un comité que esté organizada por representantes del gobierno nacional, local y representantes de los comerciantes ambulantes.

3. Finalmente, un punto importante para que dichos negocios prosperen y continúen en el rubro de la formalización son las medidas promocionales basadas en la creación de incentivos, tales como acceso a créditos, seguridad social, desarrollo de capacidades, etc.

Ahora bien, esta política que se propone si bien tiene un enfoque entre Gobierno Regional, Local y Ministerio de Trabajo, no menos importante debería ser apoyar esta política en conjunto con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para de esta forma canalizar recursos que se dirijan al monitoreo y seguimiento de la planificación.

Sobre el particular, como en cualquier programa o política que se va a ejecutar es importante realizar estudios de uso de suelo y mercado que garantice que la reubicación de los

vendedores vaya a mejorar su condición económica, mediante la venta de sus productos, ello de la mano con un correcto y riguroso seguimiento con el monitoreo de los resultados que se vayan a dar con esta política.

Así una política pública bien planteada y direccionada permitirá a los comerciantes ambulantes puedan integrarse socialmente sin ser expuestos a la marginación, ello con una correcta implementación de una venta formal anteponiendo la venta ambulante, mediante incentivos de acceso a la formalización. De esta forma se podrá lograr la protección efectiva de todo ciudadano de vivir en un ambiente sano y un adecuado espacio público, sin vulnerar derechos fundamentales que goza toda persona, en este caso los trabajadores ambulantes.

✓ **Sobre la reubicación de los ambulantes de la Municipalidad Metropolitana de Lima:**

Dada la propuesta, cabe precisar el intento fallido de la Municipalidad Metropolitana de Lima con una propuesta de reubicación de comerciantes ambulantes ejecutada al parecer sin una adecuada planificación.

Mediante el Decreto de Alcaldía N° 010, publicada el 14.05.2023 la Municipalidad Metropolitana de Lima declaró zona rígida alrededor y vías internas del cuadrante de Mesa Redonda y el Mercado Central; por lo que, el incumplimiento del referido decreto ocasionaría la aplicación de las sanciones previstas en la Ordenanza Municipal N° 2200-MML (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2019), que aprueba el Régimen de Aplicación de Sanciones Administrativas y el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la Municipalidad de la MML y sus modificaciones.

Cabe precisar que el referido decreto no excluyó las prohibiciones establecidas en la Ordenanza N° 1787, que trata sobre el comercio ambulatorio en zonas rígidas y/o no autorizadas.

Es así que, ante la aplicación del Decreto de Alcaldía N° 010 más de 5000 vendedores informales fueron desalojados de dichas zonas; sin embargo, la Municipalidad de Lima ofreció la

reubicación de estos, previamente los comerciantes debían someterse al empadronamiento e inscribirse al programa de reubicación.

Según la nota periodística de Cornejo (2023), tras la reubicación de un primer grupo de vendedores ambulantes al campo ferial Huerta Perdida, ubicado en la cuadra 7 del Jirón Amazonas, se logró advertir disconformidad y desorden en la aplicación de dicha medida.

De acuerdo con la manifestación de los comerciantes ambulantes se puede concluir que la medida aplicada no ha sido debidamente planificada, más bien puede notarse la improvisación al advertirse que los vendedores no lograron encontrar un espacio adecuado donde puedan vender sus productos, además estos han señalado que el lugar a donde fueron reubicados no tienen mucha afluencia de gente y es uno de los barrios más peligrosos de la zona, por lo que no han logrado vender sus productos de forma efectiva.

Entonces, vemos que a la fecha el intento de reubicación de los comerciantes ambulantes por parte de la MML ha fracasado y esto a mi parecer es por la falta de estudio de varios factores a considerar previo a la ejecución del plan de reubicación, en este caso no hubo un correcto estudio del espacio de reubicación, puesto que no se trata de posicionar en cualquier lugar a los comerciantes bajo el pretexto de reubicarlos, sino que estos sean ubicados en lugares donde puedan ejercer adecuadamente su derecho al trabajo.

La ejecución del plan tuvo muchas falencias que de inmediato saltaron a la luz y lo único que ha motivado a los comerciantes es no confiar en los planes del gobierno local, entonces es importante construir una adecuada planificación que englobe estudios previos, monitoreo y promoción, ello en forma conjunta que involucre a los gobiernos que conforma el Estado.

Referencias bibliográficas

- Aguiza, C. (2017). *El comercio Informal y el Derecho al Buen Vivir (trabajo y seguridad social) de los comerciantes informales de la ciudad y cantón Quito, zona Manela Sáenz, en el primer semestre del año 2016* (Tesis de licenciatura, Universidad Central de Ecuador).
- Bregaglio, R., Constantino, R., & Chávez, C. (2014). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el Perú. El Plan Nacional de Derechos Humanos y las experiencias de planes regionales en derechos humanos*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/110675/2014-Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20con%20enfoque%20de%20derechos%20humanos%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Castellanos, T. (2014). *Vendedoras y vendedores ambulantes de Lima Metropolitana, Perú*. WIEGO: Manchester, R.U.
<https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/IEMS-Lima-Street-Vendors-City-Report-espanol.pdf>
- Castillo, L. (2004). El contenido constitucional del derecho al trabajo y el proceso de amparo. *Asesoría laboral: revista especializada en derecho del trabajo, seguridad social y recursos humanos*, 14(167), 9-14.
- Aguiza, C. (2017). El comercio Informal y el Derecho al Buen Vivir (trabajo y seguridad social) de los comerciantes informales de la ciudad y cantón Quito, zona Manela Sáenz, en el primer semestre del año 2016 (Tesis de licenciatura, Universidad Central de Ecuador).
- Castillo, M. (2013). El derecho constitucional económico en el Perú. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. http://dx.doi.org/10.5209/rev_NOMA.2013.42352
- Chalcatana, J. (2020, 25 de mayo). *¿Respuesta rápida a la COVID – 19 en un contexto de alta informalidad? El caso del Perú*. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_747776.pdf

- Chanamé, R. (2006). *Comentarios a la Constitución*. Jurista Editores.
- Colquehuanca, M. (2018). *La Gestión Pública del Gobierno Local en el comercio ambulatorio de productos alimenticios y su implicancia en el derecho a la Salud en el distrito de Puente Piedra, 2016* (Tesis de pregrado). Universidad César Vallejo, Perú.
- Constitución Política del Perú. (1979). Artículo 79.
- Contraloría General de la República. (s.f.). Marco legislativo, organizacional y administrativo municipal. [formato word].
- Cornejo, D. (2023, 4 de junio). Ambulantes reubicados por la MML: "Tenemos espacio, pero no vendemos nada". *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2023/06/02/ambulantes-reubicados-por-la-mml-tenemos-espacio-pero-no-vendemos-nada-35412>
- Defensoría del Pueblo. (2008). *¿Uso o abuso de la autonomía municipal?* El desafío del desarrollo local. (Informe Defensorial N.º 133).
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4A8106894089547505257DD3005FA5D3/\\$FILE/1_pdfsam_informe_133.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4A8106894089547505257DD3005FA5D3/$FILE/1_pdfsam_informe_133.pdf)
- De Soto, H. (1986). *El otro sendero*. Editorial El Barranco.
- Escajadillo, E. (2018). *Abuso del Derecho Municipal en contra de los Vendedores Ambulantes*. (Tesis doctoral, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Arequipa, Perú).
- Esparta, D. (s.f.). *Diagnóstico del empleo informal en el mercado de trabajo peruano, 2007-2018*. Dirección de Supervisión y Evaluación de la Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/355674/Diagn%C3%B3stico_del_empleo_informal_en_el_mercado_de_trabajo_peruano_2007-2018.pdf
- Gamero, J. (2018, 26 de julio). OIT: Concepto, medición y políticas sobre el empleo informal. *Gestión*. <https://gestion.pe/opinion/oit-concepto-medicion-politicas-informal-239702-noticia/>
- Gamero, J., & Pérez, J. (2020, setiembre). *Perú, impacto de la Covid 19 en el empleo y los ingresos laborales*. Organización Nacional de Trabajo (OIT).

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756474.pdf

García, D. (2003). *Estado y municipio en el Perú*. Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Galicia, S. (2017). *Derecho e Informalidades, explicaciones alternativas a la relación entre el Derecho Laboral y la Informalidad a partir del Caso de Gamarra* (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú.

Gallardo, M. (2021). *Comercio Informal y su incidencia en el desarrollo económico del país*. (Tesis de licenciatura, Universidad de Ecuador).

Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial (IEDEP). (2023, 27 de marzo). Empleo informal en el Perú continúa creciendo. *La Cámara*. <https://lacamara.pe/empleo-informal-en-el-peru-continua-creciendo/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018, diciembre). *Perú: indicadores de Gestión Municipal 2018*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1636/libro.pdf

Landa, C. (2011). La fuerza normativa constitucional de los derechos fundamentales. En V. Bazán y C. Nash. (eds.). *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales fuerza normativa de la Constitución 2010*. Konrad-Adenauer-Stiftung E.V. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=42915121-4526-cc36-c766-7dd4c7ab9edb&groupId=252038

Landa, C. (2014). El Derecho del Trabajo en el Perú y su proceso de constitucionalización: Análisis especial del caso de la mujer y la madre trabajadora. *THEMIS Revista De Derecho*, (65), 219-241. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10870>

Landa, C. (2017). *Los derechos fundamentales*. Colección: Lo esencial del Derecho 2. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Loayza, N. (2007). *Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú*. Banco Central de Reserva del Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf>
- Mállap, J. (s.f.). *Comentarios al régimen normativo municipal*. Gaceta Jurídica. http://dataonline.gacetajuridica.com.pe/resource_apc/PubOnlinePdf/06032015/04%20COMENTARIOS%20AL%20REGIMEN%20NORMATIVO%20MUNICIPAL.pdf
- Melgar, J., & Salazar, B. (2019). *Formalización y comercio ambulatorio entre las Av. Carlos Alberto Izaguirre y Av. Alfredo Mendiola, Distrito de los Olivos, Año 2018*. (Tesis de licenciatura, Universidad Católica Sedes Sapientiae). https://repositorio.ucss.edu.pe/bitstream/handle/20.500.14095/636/Melgar_Salazar_tesis_bachiller_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2012). *Políticas Nacionales de Empleo* (2ª ed.). [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4D4CED2D9A4F298B05257D6400746443/\\$FILE/1_Politica_Nacional_de_Empleo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4D4CED2D9A4F298B05257D6400746443/$FILE/1_Politica_Nacional_de_Empleo.pdf).
- Municipalidad Metropolitana de Lima. (2019, 13 de diciembre). Ordenanza N.º 2200. <https://smia.munlima.gob.pe/uploads/documento/8dcc8dd75c6c715f.pdf>
- Neves, J. (2001). Libertad de Trabajo, Derecho al Trabajo y Derecho de Estabilidad en el Trabajo. *Derecho & Sociedad*, (17), 24-26. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16787>
- Neves, J. (2016). *Introducción al derecho del trabajo*. (3ª ed.). Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Nogueira, H. (2005). Aspectos de una Teoría de los Derechos Fundamentales: La Delimitación, Regulación, Garantías y Limitaciones de los Derechos Fundamentales. *Ius et Praxis*, 11(2), 15-64. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122005000200002>
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2015). *El entorno normativo y la economía informal*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_229846.pdf

- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2009). Conocer los derechos fundamentales en el trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-san_jose/documents/publication/wcms_180458.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2017). *La formalización de las empresas*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_549523.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2020). *Estudios de la OCDE sobre políticas públicas de conducta empresarial responsable*. <https://mneguidelines.oecd.org//Estudios-de-la-OCDE-sobre-politicas-publicas-de-conducta-empresarial-responsable-Peru.pdf>
- Osorio, D., & Díaz, G. (2023). La Informalidad Empresarial: Caso vendedores ambulantes de comidas rápidas en la ciudad de San José de Cúcuta (Tesis de licenciatura, Universidad de Colombia).
- Osterling, J. P. (1981). La estructura socio-económica del comercio ambulatorio: algunas hipótesis de trabajo. *Economía*, 4(8), 65-102. <https://doi.org/10.18800/economia.198102.003>
- Pérez, M. (2018). *Balance de avances en el comercio informal y propuesta para la mesa técnica*. Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/14963.pdf>
- Puente de la Mora, X. (2008). *Investigación sociojurídica. Algunas sugerencias para su aplicación*. Universidad Iberoamericana Puebla. <https://repositorio.iberopuebla.mx/bitstream/handle/20.500.11777/1172/Serie%20investigaci%C3%B3n%20jur%C3%ADdica%20y%20docencia%205.pdf?sequence=1&isAllowed>
- Reyes, N. (2018). *Planificación estratégica institucional y su incidencia en la Formalización del Comercio Ambulatorio en la Municipalidad de San Luis – 2018* (Tesis de pregrado). Universidad Ricardo Palma, Perú.
- Rubio, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomo 2. Fondo editorial de la PUCP.

- Rubio, M. (2020). *El sistema jurídico: Introducción al Derecho*. (12ª ed.). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://www.essudeh.com/wp-content/uploads/2020/06/EL-SISTEMA-JURIDICO-INTRODUCCION-AL-DERECHO.pdf>
- Shalini, S., & Sally R. (2011). *La Política nacional de vendedores ambulantes urbanos de la India*. WIEGO: Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando.
- Tantaleán, R. (2016). Tipologías de las investigaciones jurídicas. *Derecho y cambio social*, (43).
- Tello, S. (2014). Importancia de la micro, pequeñas y medianas empresas en el desarrollo del país. *Lex*, 12(14), 199-218. <http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/623>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2003, 26 de agosto). Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú N° 0010-2001-AI/TC.
- Villaseca, M. (comp.). (2008). *Gestión efectiva del desarrollo económico local: fortaleciendo capacidades en la gestión de proyectos*. DESCO.

Anexo 1: Matriz de categorización
Título: “El Comercio Ambulatorio en el Perú y el Derecho al Trabajo”

FORMULACIÓN DE PROBLEMA	OBJETIVO	HIPÓTESIS	CATEGORÍAS	INDICADORES	METODOLOGÍA
<p>¿En el marco del artículo 36° de la ley orgánica de municipalidades, la implementación de un programa nacional que fomente la formalización de los comerciantes en las vías públicas, conducido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con participación de los gobiernos locales, podría tutelar de mejor manera el derecho a la libertad de trabajo de los comerciantes en vías públicas?</p>	<p>Evaluar si la implementación articulada de un programa nacional que fomente la formalización de los comerciantes en vías públicas, conducido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo – MTPE, con participación de los gobiernos locales, podría cooperar a la tutela del derecho a la libertad de trabajo de los referidos comerciantes.</p>	<p>En el marco del artículo 36° de la ley orgánica de municipalidades, la implementación articulada de un programa nacional que fomente la formalización de los comerciantes en vías públicas, conducido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo – MTPE, con participación de los gobiernos locales tutelaría de mejor manera el derecho a la libertad de trabajo de dicho sector, toda vez que, estos se enfocarían en promover la formalización y no en aplicar medidas represivas.</p>	<p>Categoría 1:</p> <p>El Comercio Ambulatorio</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dimensión 1 <p>Percepción de los ciudadanos hacia los comerciantes ambulantes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dimensión 2 <p>Percepción de los comerciantes ambulantes sobre los gobiernos locales</p> <p>Categoría 2:</p> <p>Derecho a la libertad de trabajo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dimensión 1 <p>Aplicación en el comercio ambulatorio</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dimensión 2 	<p>Indicadores categoría 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de la dimensión 1 <p>Positivo o negativo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de la dimensión 2 <p>Positivo o negativo</p> <p>Indicadores categoría 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de la dimensión 1 <p>Grado de tutela del derecho a la libertad de trabajo en el comercio ambulatorio.</p>	<p>Tipo de investigación:</p> <p>Investigación cualitativa</p> <p>Población de estudio:</p> <p>Tres (3) abogados especialistas en el Derecho Constitucional, Derecho Laboral y en Gestión Pública y dos (2) personas que se dedican al comercio ambulatorio, a fin de evaluar su percepción sobre el rol de los gobiernos locales en la problemática del comercio ambulatorio.</p> <p>Muestra: Tres (3) abogados especialistas en el Derecho Constitucional, Derecho Laboral y en Gestión Pública y dos (2) personas que se dedican al comercio ambulatorio, a fin de evaluar su percepción sobre el rol de los gobiernos locales en la</p>

			<p>Ponderación con el orden público</p> <p>Categoría 3:</p> <p>Desarrollo económico local</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dimensión 1 <p>Aplicación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dimensión 2 <p>Promoción</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de la dimensión 2 <p>Grado de ponderación entre el derecho a la libertad de trabajo y el orden público.</p> <p>Indicadores categoría 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de la dimensión 1 <p>Grado de eficacia en su aplicación actual</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de la dimensión 2 <p>Grado de idoneidad de su promoción por medio de un Programa Nacional de fomento a la Formalización.</p>	<p>problemática del comercio ambulatorio.</p> <p>Instrumento de recolección de datos:</p> <p>Análisis documental (revisión de dispositivos legales, sentencias e informe)</p> <p>Cuestionario para entrevistas a abogados y comerciantes ambulantes.</p>
--	--	--	---	---	---

Anexo 2: Matriz de operacionalización de categorías
Título: “El Comercio Ambulatorio en el Perú y el Derecho al Trabajo”

CATEGORÍAS	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DEFINICIÓN OPERACIONAL	DIMENSIONES	INDICADORES	ÍTEMS	ESCALA
El Comercio Ambulatorio	Aquellos emprendedores y vendedores que realizan actividades clandestinas de comercio, producción o servicio, cuya característica es no estar registrados bajo ningún registro de las instituciones que lo exigen, no pagan impuestos de ningún tipo y no se rigen bajo ninguna reglamento vigente o pacto con la Municipalidad del distrito donde realiza estas actividades. De Soto (1986)	El comercio ambulatorio es una actividad comercial que surge ante la necesidad de generar ingresos económicos, principalmente del sector más vulnerable de la población, dicha actividad es regulada en nuestro país por la Ley Orgánica de Municipalidades, regulación que viene generando un impacto positivo o negativo tanto en los ciudadanos como en los mismos comerciantes ambulantes.	<p>Dimensión 1</p> <p>Percepción de los ciudadanos hacia los comerciantes ambulantes</p> <p>Dimensión 2</p> <p>Percepción de los comerciantes ambulantes sobre los gobiernos locales</p>	<p>- Indicadores de la dimensión 1</p> <p>Positivo o negativo</p> <p>- Indicador de la dimensión 2</p> <p>Positivo o negativo</p>	<p>Entrevista a abogados:</p> <p>1. ¿Considera que los ambulantes son vistos como una amenaza para el orden público en vez de sujetos de derechos? ¿Por qué?</p> <p>Entrevistas a comerciantes ambulantes:</p> <p>1. ¿Desde hace cuánto tiempo es negociante?</p> <p>2. ¿Tiene carga familiar?</p> <p>3. ¿En algún momento ha recibido tratos abusivos por vender en la vía pública o le han decomisado sus productos de venta?</p> <p>4. ¿Es adecuado el accionar de las municipalidades hacia ustedes los comerciantes ambulantes?</p> <p>5. ¿Siente que se ha vulnerado su derecho</p>	<p>.SI</p> <p>.NO</p>

					<p>a la libertad de trabajo? ¿Por qué?</p> <p>6. ¿Cuáles son sus principales motivos por los cuales usted no decide formalizarse?</p> <p>7. ¿Ha recibido alguna clase de apoyo por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo – MTPE o la municipalidad que coopere en la formalización de su negocio?</p> <p>8. ¿Cómo quisiera que actúen las autoridades con ustedes los comerciantes?</p> <p>9. ¿Si usted recibiera mayor información y beneficios acerca de la formalización de su negocio, usted se animaría a formalizarse? ¿Por qué?</p>	
Derecho a la libertad de trabajo	El derecho al trabajo se manifiesta también en el derecho a la libertad de trabajo, consistente en el derecho que poseen todas las personas de elegir la profesión o el oficio que deseen. Por lo	El derecho a la libertad del trabajo comprende realizar una actividad que responda a sus expectativas de la persona, es decir, versa sobre la libertad de elección de un trabajo, por lo que, el comercio ambulatorio	<p>Dimensión 1 Aplicación en el comercio ambulatorio</p> <p>Dimensión 2 Ponderación con el orden público</p>	<p>- Indicadores de la dimensión 1 Grado de tutela del derecho a la libertad de trabajo en el comercio ambulatorio.</p> <p>- Indicador de la dimensión 2</p>	<p>Entrevista a abogados:</p> <p>1. Según el trato que reciben los comerciantes ambulantes por parte de los trabajadores municipales, ¿existe</p>	

	<p>tanto, se debe proteger tanto al trabajador dependiente como a la persona que realiza actividades económicas por cuenta propia. Ahora bien, dado que el comercio ambulatorio desarrollado en la vía pública representa un supuesto de ejercicio de la libertad de trabajo. (Sentencia del Tribunal Constitucional 05678-2016-PA del 21 de noviembre de 2002. Fundamento jurídico 05)</p>	<p>representa un supuesto del ejercicio del referido derecho; no obstante, la tutela de este derecho depende de las medidas que apliquen los distintos gobiernos del estado, los cuales en ciertos casos deben aplicar la ponderación de derechos.</p>		<p>Grado de ponderación entre el derecho a la libertad de trabajo y el orden público.</p>	<p>vulneración del derecho al trabajo? ¿Por qué?</p> <p>2. Entre el orden público y el derecho a la libertad del trabajo, ¿Cuál merece preferencia?</p>	
<p>Desarrollo Económico Local</p>	<p>Es el deber del Estado para estimular la riqueza y salvaguardar la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. Así también, tiene que amparar el acceso a oportunidades de superación a los sectores más vulnerables y sufren de desigualdad. (Artículo 59° de la Constitución Política del Perú).</p>	<p>El desarrollo económico local se manifiesta en las políticas favorables que emplean los gobiernos locales para el desarrollo de actividades económicas que permitan generar empleo, su eficiencia en el ámbito del comercio informal que se presenta en cada jurisdicción local dependerá de las medidas que se empleen en articulación con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo enfocados en la formalización de dicho sector.</p>	<p>Dimensión 1</p> <p>Aplicación</p> <p>Dimensión 2</p> <p>Promoción</p>	<p>- Indicadores de la dimensión 1</p> <p>Grado de eficacia en su aplicación actual</p> <p>- Indicador de la dimensión 2</p> <p>Grado de idoneidad de su promoción por medio de un Programa</p>	<p>Entrevista a abogados:</p> <p>1. ¿Las medidas represivas aplicadas por la gran mayoría de municipalidades son efectivas para el control del orden público? ¿Por qué?</p> <p>2. ¿Conoce usted municipalidades que tengan medidas o políticas públicas de fomento a la formalización del comercio ambulatorio?, de ser el caso, ¿Estas son constantes?</p>	<p>.SI</p> <p>.NO</p>

				Nacional de fomento a la Formalización.	<p>3. ¿Existe una adecuada articulación entre gobierno central y los gobiernos locales para regular el comercio ambulatorio? ¿Por qué?</p> <p>4. ¿Los gobiernos locales deberían tener un mayor protagonismo en el fomento de formalización de los comerciantes ambulantes? ¿Por qué?</p> <p>5. ¿En su opinión qué deberían considerar las autoridades para solucionar el comercio informal y evitar transgredir el derecho a la libertad de trabajo?</p>	
--	--	--	--	---	---	--

Anexo 3. Entrevistas realizadas a los especialistas legales:

ENTREVISTAS A ESPECIALISTAS:

ENTREVISTA

“EL COMERCIO EN LAS VÍAS PÚBLICAS Y EL DERECHO AL TRABAJO EN EL PERÚ”

1. DATOS DEL ENTREVISTADO:

- Nombre: KARINA MILAGROS ZAVALA MONTORO
- Cargo: ABOGADA PROCURADURIA PUBLICA DEL MINSA
- Institución: MINISTERIO DE SALUD

2. PREGUNTAS:

1. ¿Considera que los ambulantes son vistos como una amenaza para el orden público en vez de sujetos de derechos? ¿Por qué?

Si, ya que generan un anormal desenvolvimiento en el comercio.

2. Según el trato que reciben los comerciantes ambulantes por parte de los trabajadores municipales, ¿existe vulneración del derecho al trabajo? ¿Por qué?

No, ya que se ven resguardados por normas para el comercio en el distrito municipal, lo cuales debe ser aplicados para todas las personas que desean desempeñar su trabajo de forma ordena y de acuerdo a ley.

3. ¿Las medidas represivas aplicadas por la gran mayoría de municipalidades son efectivas para el control del orden público? ¿Por qué?

Considero que no, porque aun pese a ello se encuentra muchos informales a nivel nacional.

4. Entre el orden público y el derecho a la libertad del trabajo, ¿Cuál merece preferencia?

Considero orden público, por ser un derecho colectivo frente al derecho de trabajo – derecho individual.

5. ¿Conoce usted municipalidades que tengan medidas o políticas públicas de fomento a la formalización del comercio ambulatorio?, de ser el caso, ¿Estas son constantes?

Si conozco municipalidades tales como la de Barranco que motiva al comercio respetando el orden público, considero que son constantes debido a la formalidad de los mismos.

6. ¿Existe una adecuada articulación entre gobierno central y los gobiernos locales para regular el comercio ambulatorio? ¿Por qué?

Considero que no, porque de ser así todos tendrían una misma línea de control, supervisión e incentivo para regular el comercio ambulatorio.

7. ¿Los gobiernos locales deberían tener un mayor protagonismo en el fomento de formalización de los comerciantes ambulantes? ¿Por qué?

Considero que sí, a efectos de tener un impacto favorable en la formalización del comercio ambulatorio.

8. ¿En su opinión, qué deberían considerar las autoridades para solucionar el comercio informal y evitar transgredir el derecho a la libertad de trabajo?

En mi opinión, sería recomendable dar incentivos tales como otorgar un lugar donde puedan comercializar sin altos costos, campañas de publicidad, reconocimiento como buen emprendedor, entre otros.

ENTREVISTA

"EL COMERCIO EN LAS VÍAS PÚBLICAS Y EL DERECHO AL TRABAJO EN EL PERÚ"

1. DATOS DEL ENTREVISTADO:

- Nombre : Rubí Marimar Mauricio Vivar
- Cargo : Abogada
- Institución:

2. OBJETIVO GENERAL:

- Analizar si la implementación articulada de un programa nacional que fomente la formalización de los comerciantes en vías públicas, conducido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo – MTPE, con participación de los gobiernos locales, podría tutelar de mejor manera el derecho a la libertad de trabajo de dicho sector, toda vez que, estos se enfocarían en promover la formalización y no en aplicar medidas represivas.

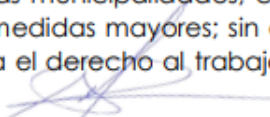
3. PREGUNTAS:

1. ¿Considera que los ambulantes son vistos como una amenaza para el orden público en vez de sujetos de derechos? ¿Por qué?

Los ambulantes son sujetos de derecho y deben ser vistos como tal, no son amenaza para el orden público, sino la mala gestión y falta de una regulación adecuada al respecto, por parte de las autoridades. Todas las personas tienen el derecho y deber de trabajar, y por su parte, el Estado tiene la obligación de brindar las condiciones necesarias para ello, debe proveer a la sociedad, mediante la creación, modificación o extinción de las leyes a efectos que conseguir mejoras, en este caso, para los ambulantes. Asimismo, no solo es un derecho fundamental, sino también un derecho humano y reconocido por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

2. Según el trato que reciben los comerciantes ambulantes por parte de los trabajadores municipales, ¿existe vulneración del derecho al trabajo? ¿Por qué?

Al ser una pregunta de corte general, se debe responder que no en todos los casos se vulnera, a veces, con la finalidad de prevalecer los acuerdos u ordenanzas emitidas por las municipalidades, como horarios y espacios a ocupar, deben recurrir a medidas mayores; sin embargo, la forma en que se desarrolla ello, si vulnera el derecho al trabajo y a la dignidad humana,


Abg. Rubí M. Mauricio Vivar
C.A.L. 79903

por la forma en que son tratados e inclusive, en algunos casos, se puede vulnerar el derecho a la salud.

3. ¿Las medidas represivas aplicadas por la gran mayoría de municipalidades son efectivas para el control del orden público? ¿Por qué?

No, el empleo de la fuerza física no garantiza el control del orden público, porque esta es utilizada ante la consecuencia (desorden) de no haber efectuado un buen control. Para poder llevar a cabo un orden público impecable, o casi impecable, se necesita de la emisión de ordenanzas, diálogo con los ambulantes, generar espacios, brindarles las herramientas y no asustándolos con el empleo de la fuerza física, violencia o la sustracción de sus herramientas de trabajo o mercancía.

4. Entre el orden público y el derecho a la libertad del trabajo, ¿Cuál merece preferencia?

Al respecto se debe hacer un test de proporcionalidad para establecer parámetros constitucionales de actuación de los poderes públicos y que estos no incidan en el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas.

Este test incluye idoneidad, necesidad y ponderación, debiendo tener en cuenta el grado de optimización del fin constitucional.

5. ¿Conoce usted municipalidades que tengan medidas o políticas públicas de fomento a la formalización del comercio ambulatorio?, de ser el caso, ¿Estas son constantes?

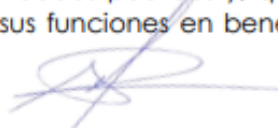
Sí, la Municipalidad de Lima, a través de módulos informativos; sin embargo, esto no es suficiente y no son frecuentes. Se necesita un asesoramiento y acompañamiento continuo.

6. ¿Existe una adecuada articulación entre gobierno central y los gobiernos locales para regular el comercio ambulatorio? ¿Por qué?

En efecto, de hecho la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867 establece como una de las potestades de estos gobiernos la promoción del desarrollo socioeconómico regional y ejecución de los programas correspondientes, asimismo, presentar iniciativas legislativas. No obstante, la planificación y ejecución de los programas deben encontrarse en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.

7. ¿Los gobiernos locales deberían tener un mayor protagonismo en el fomento de formalización de los comerciantes ambulantes? ¿Por qué?


Claro que sí, porque ellos representan al Estado, por ello es descentralizado para que a través de las entidades públicas y, quienes tienen la facultad de hacerlo puedan ejercer sus funciones en beneficio de la sociedad, es Rol del Estado.



Abg. Rubi M. Mauricio Vivar
C.A.L. 79903

8. ¿En su opinión, qué deberían considerar las autoridades para solucionar el comercio informal y evitar transgredir el derecho a la libertad de trabajo?
Las autoridades deben establecer un plan, empezando desde el presupuesto, jurídico y social para que adapten las ordenanzas o propuestas legislativas en materia laboral al nuevo mundo, a las nuevas demandas con base a los nuevos estándares que cada día son enfatizados por las Altas Cortes.

Deben fortalecer la fiscalización laboral e implementar programas diseñados con enfoque social y jurídico para, en conjunto, ayudarlos a formalizar.



Abg. Rubí M. Mauricio Vivar
C.A.L. 79903

ENTREVISTA

"EL COMERCIO EN LAS VÍAS PÚBLICAS Y EL DERECHO AL TRABAJO EN EL PERÚ"

1. DATOS DEL ENTREVISTADO:

- Nombre: KAREN PUCA CUSIHUALLPA
- Cargo: ESPECIALISTA LEGAL DE FISCALIZACIÓN, CONTROL SANITARIO Y SANCIONES
- Institución: MUNICIPALIDAD DE MAGDALENA DEL MAR.

2. OBJETIVO GENERAL:

- Analizar si la implementación articulada de un programa nacional que fomente la formalización de los comerciantes en vías públicas, conducido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo – MTPE, con participación de los gobiernos locales, podría tutelar de mejor manera el derecho a la libertad de trabajo de dicho sector, toda vez que, estos se enfocarían en promover la formalización y no en aplicar medidas represivas.

3. PREGUNTAS:

1. **¿Considera que los ambulantes son vistos como una amenaza para el orden público en vez de sujetos de derechos? ¿Por qué?**

Para entender la respuesta de la siguiente pregunta, es necesario señalar que la misma reviste de una doble connotación, la primera, la connotación SOCIAL y, la segunda, la Connotación FUNCIONAL.

Respecto a la **connotación social**, el Comercio Ambulatorio, no es visto como una amenaza para el Orden Público, debido que las personas entienden que el comercio ambulatorio informal es una oportunidad de desarrollo y de bienestar económico para las personas que las practican.

Sin embargo, desde el **plano funcional**, el comercio ambulatorio sí conlleva a una evidente situación de transgresión o riesgo a la seguridad pública y al orden público, ya que el comercio ambulatorio informal propicia el desorden, caos, suciedad y, generalmente, la articulación de mafias de cobros de cupos, y su falta de regulación o control no permite la garantizar la idoneidad de los productos o servicios que se expendan, hechos que ponen en riesgo a la sociedad en su conjunto.

Ahora bien, siendo que el comercio ambulatorio informal es una amenaza para el orden público, eso no es inconveniente para que las personas que lo practiquen sean objetos de derecho y de deberes, siendo que el estado, a través de sus diversos estamentos, deben propiciar espacios y herramientas que permitan dinamizar y optimizar ese sector en la búsqueda de la integración de la formalización.

2. Según el trato que reciben los comerciantes ambulantes por parte de los trabajadores municipales, ¿existe vulneración del derecho al trabajo? ¿Por qué?

Debemos entender que el derecho de uno concluye cuando comienza el de los otros, la ciudadanía tiene el derecho de obtener un comercio formal, limpio, seguro, controlado y supervisado, es en ese entender que los agentes municipales repliegan sus funciones.

También es importante distinguir las diversas etapas de la función municipal, siendo la primera la de una simple erradicación, es decir, de forma verbal, posteriormente, ante la reincidencia, se procede a desplegar las acciones de represión que se encuentran enmarcadas en la normativa vigente, esto es, las retenciones, la cual se encuentra regulada en cada norma municipal a través de sus diversas ordenanzas y en la Ley Orgánica de Municipalidades; por lo que, en base a ello, considero que no existe vulneración al derecho de trabajo en estricto, sino una frustración a la expectativa de generación de ganancias o riquezas.

3. ¿Las medidas represivas aplicadas por la gran mayoría de municipalidades son efectivas para el control del orden público? ¿Por qué

Actualmente y en base a la experiencia en la aplicación de las medidas represivas, estas son temporalmente efectivas, dado que las mismas requieren de una logística y recursos humanos enormes, las cuales son escasas en el sector municipal. Por eso las municipales centran sus esfuerzos únicamente en los lugares en los cuales se da prioridad, plazas, boulevares, avenidas principales, alrededores de centros comerciales o financieros.

Existen muchas municipalidades que a pesar que organizan operativos contra el comercio ambulatorio no muestran mejorías, por ejemplo, San Juan de Lurigancho, San Martín de Porres, Independencia, Breña, son lugares que, a pesar de ejecutar medidas represivas, no erradican el comercio ambulatorio.

El comercio ambulatorio no desaparecerá únicamente con medidas represivas, el caso de La Victoria y Gamarra, fueron erradicados o "reubicados", ya que todos los ambulantes que se encontraban en Gamarra ahora se encuentran en los alrededores de dicho emporio, entonces por eso se concluye que dichas medidas son efectivas en modo relativo.

4. Entre el orden público y el derecho a la libertad del trabajo, ¿Cuál merece preferencia?

Ambos son derechos que deben ser tutelados por el estado a través de sus diversos niveles de organización, en una situación de ponderación ambos derechos son vitales. Sin embargo, debido a la circunstancia actual, las funciones y **roles que actualmente existen**, las municipalidades tienen el rol o la obligación de preservar el orden público "por encima del derecho de trabajo", ya que no existen políticas públicas o directrices rectoras para todas que implementen el deber de promocionar la formalización o espacios idóneos para el desarrollo de un comercio ordenado.

5. ¿Conoce usted municipalidades que tengan medidas o políticas públicas de fomento a la formalización del comercio ambulatorio?, de ser el caso, ¿Estas son constantes?

Antes de la pandemia, la PNUD, de la ONU, estuvo implementando un plan de formalización con la Municipalidad de San Martín de Porres, la cual consistía en organizar ferias itinerantes conformadas por personas que ejercen comercio ambulatorio, en la cual no solo se otorgaba espacios de promoción y venta de sus productos, sino que se fortalecía sus capacidades a través de talleres o cursos y, al término de dichas ferias, las personas participantes se encontraban en la posibilidad de emprender o continuar con sus actividades desde el camino formal.

Así también una experiencia saludable fue la implementada por la Municipalidad de La Victoria, quienes en alianza con la empresa privada permitieron ofrecer a los ambulantes espacios al interior de galerías a costo cero por determinados meses, ello con el fin que generen ingresos suficientes para formalizarse y cumplir con sus obligaciones.

Actualmente, varias municipalidades vienen organizando ferias de promoción y espacios de impulsos para las personas que ejercen el comercio ambulatorio. Por ejemplo la Municipalidad de Magdalena del Mar, San Miguel, entre otros.

Estas ferias deben ser vistas como una oportunidad de generar determinado capital que luego permita a las personas participantes ingresar a la formalización.

6. ¿Existe una adecuada articulación entre gobierno central y los gobiernos locales para regular el comercio ambulatorio? ¿Por qué?

Ninguna. El gobierno central se encuentra totalmente lejana a la realidad, al día a día de la sociedad.

Un claro ejemplo fue lo que sucedió con la municipalidad de Lima, que en una desesperación de querer regular y controlar el comercio ambulatorio en época de Pandemia, ofrecieron algunos campos zonales como espacios para el comercio ambulatorio; sin embargo, fue una acción aislada, sin participación de las entidades del gobierno nacional.

También debemos tener en cuenta que por más esfuerzos que realicen los Gobiernos locales, al no tener la capacidad operativa, legal, entre otros, estas devienen en infructuosas.

7. ¿Los gobiernos locales deberían tener un mayor protagonismo en el fomento de formalización de los comerciantes ambulantes? ¿Por qué?

Los gobiernos locales actualmente tienen la obligación de fomentar el desarrollo económico local en su jurisdicción, sin embargo, debido a la falta de recursos presupuestales y legales no resulta adecuado obligarlos a propiciar el fomento de la formalización del comercio ambulatorio, ya que, sin la implementación de políticas públicas y una participación activa del Gobierno Central, no tendrá resultados adecuados.

8. ¿En su opinión, qué deberían considerar las autoridades para solucionar el comercio informal y evitar transgredir el derecho a la libertad de trabajo?

El comercio ambulatorio informal es una problemática intrínseca a la sociedad, que tiene como causas muchos motivos: el desempleo, la migración nacional o extranjera, la rigidez del sistema formal, que nunca habrá forma de erradicar por completo, pero sí es necesario que las autoridades locales y del gobierno regional y nacional, puedan implementar, como primer escalón, espacios de empadronamiento a los ambulantes, organizar jornadas de capacitación, y otorgar espacios que permita a los ambulantes a generar ingresos para sostener a sus familias e ingresar a la formalización. Disminuir la rigidez de la formalización, pago de

impuestos, entre otros. Crear un sistema de tributación especial para los comerciantes ambulantes y, sobre todo, crear herramientas que motiven e incentiven a las personas a adquirir los bienes y servicios en estos espacios (ferias).



Handwritten signature and the number 45412134.

Anexo 4. Entrevistas realizadas a los comerciantes ambulantes:

ENTREVISTA

"EL COMERCIO EN LAS VÍAS PÚBLICAS Y EL DERECHO AL TRABAJO EN EL PERÚ"

1. DATOS DEL ENTREVISTADO:

- Nombre: José Caicedo
- DNI:

2. OBJETIVO GENERAL:

- Analizar si la implementación articulada de un programa nacional que fomente la formalización de los comerciantes en vías públicas, conducido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo - MTPE, con participación de los gobiernos locales, podría tutelar de mejor manera el derecho a la libertad de trabajo de dicho sector, toda vez que, estos se enfocarían en promover la formalización y no en aplicar medidas represivas.

3. PREGUNTAS:

1. ¿Desde hace cuánto tiempo es negociante?

Hace un año.

2. ¿Tiene carga familiar?

No.

3. ¿En algún momento ha recibido tratos abusivos por vender en la vía pública o le han decomisado sus productos de venta?

Si me han agredido fiscalizadores, unos que otros no suelen ser muy amables.

4. ¿Es adecuado el accionar de las municipalidades hacia ustedes los comerciantes ambulantes?

No me parece que sea motivo para que me traten así.

5. ¿Siente que se ha vulnerado su derecho a la libertad de trabajo? ¿Por qué?

Por mi parte no.

6. ¿Cuáles son sus principales motivos por los cuales usted no decide formalizarse?

Porque soy extranjero y es muy complicado los trámites para formalizarme.

7. ¿Ha recibido alguna clase de apoyo por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo - MTPE o la municipalidad que coopere en la formalización de su negocio?

NO.

9. ¿Si usted recibiera mayor información y beneficios acerca de la formalización de su negocio, usted se animaría a formalizarse? ¿Por qué?

Si, sería bueno agrandar mi negocio.



"EL COMERCIO EN LAS VÍAS PÚBLICAS Y EL DERECHO AL TRABAJO EN EL PERÚ"

1. DATOS DEL ENTREVISTADO:

..... Percy Yauri Villalva
• DNI: 46387718

2. OBJETIVO GENERAL:

.....
fomento la formalización de los comerciantes en vías públicas, conducido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo – MTPE, con participación de los gobiernos locales, podría tutelar de mejor manera el derecho a la libertad de trabajo de dicho sector, toda vez que, estos se enfocan en promover la formalización y no en aplicar medidas represivas

3. PREGUNTAS:

1. ¿Desde hace cuánto tiempo es negociante?

Hace 8 años

2. ¿Tiene carga familiar?

Sí

3. ¿En algún momento ha recibido tratos abusivos por vender en la vía pública o le han decomisado sus productos de venta?

Sí, anteriormente me han quitado.

4. ¿Es adecuado el accionar de las municipalidades hacia ustedes los comerciantes ambulantes?

Es muy crásico, peor que un delincuente

5. ¿Siente que se ha vulnerado su derecho a la libertad de trabajo? ¿Por qué?

Sí, está prohibido pero no es la manera quitando

drásticamente'

6. ¿Cuáles son sus principales motivos por los cuales usted no decide

Yo tenía una tienda y el alquiler era muy caro, no sale conveniente, aparte los trámites que solicita la municipalidad son un costo fuerte

7. ¿Ha recibido alguna clase de apoyo por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo - MTPE o la municipalidad que coopere en la formalización de su negocio?

No, ninguno.

9. ¿Si usted recibiera mayor información y beneficios acerca de la formalización de su negocio, usted se animaría a formalizarse? ¿Por qué?

Si, por que recibiría mayor información

