

**Proyecto de Ley 4387/98-CR, que propone reconocer al Trabajador Autónomo
Ambulatorio.**

COMISION DE DESCENTRALIZACION

DICTAMEN

Señor Presidente

Ha llegado para dictamen de la Comisión el Proyecto de Ley 4387/98-CR, iniciativa del Congresista Rigoberto Ezquerro Cáceres, que propone reconocer legalmente al trabajador autónomo ambulatorio.

DESCRIPCION DEL PROYECTO

Propone lo siguiente:

El reconocimiento como Trabajador Autónomo Ambulatorio (TAA) a las personas naturales o personas jurídicas individuales que ejerzan el comercio informal en forma directa y en pequeña escala.

El reconocimiento como Comercio Ambulatorio (CA) a la actividad económica desarrollada en tránsito y desplazamiento constante por la vía pública.

Establecer que el control y regulación del CA es competencia municipal.

Establecer una acreditación y el reconocimiento como TAA ante la municipalidad correspondiente, y las causales de la anulación de dicha autorización.

Establece directivas para el ejercicio de la competencia de regulación y control que ejercen las municipalidades, para garantizar el justo trato, y el derecho al trabajo reconocido por la Constitución.

Extiende una autorización general a los municipios para llevar a cabo expropiaciones de predios urbanos y rústicos en apoyo de programas de inversión en beneficio de los TAA, en coordinación con el Ministerio de la Presidencia y a iniciativa del Poder Ejecutivo.

Encarga al Poder Ejecutivo "implementar y fomentar megamercados" en beneficio del comercio ambulatorio.

Establece medidas reglamentarias a la acción del decomiso.

Establece que los TAA están sometidos al Régimen Único Simplificado del Impuesto a la Renta.

Establece la incorporación de los TAA al IPSS (Hoy ESSALUD) como asegurados independientes.

Encarga a los diversos ministerios desarrollar planes y acciones para creación de wawa wasi, albergues, nidos, guarderías infantiles en coordinación con los comedores populares, parroquiales y similares; y de cursos técnicos de capacitación.

Dispone que se suspendan los desalojos, decomiso y hostilización acoso y maltrato físico que atente contra los TAA, salvo que cuentes con estudios de factibilidad de accesibilidad al mercado, aprobado por Acuerdo del Concejo Municipal.

Posteriormente, el Congresista Rigoberto Ezquerra Cáceres, ha presentado un texto alternativo a su proyecto de ley, el cual establece las siguientes modificaciones:

Precisa que el reconocimiento como Trabajador Autónomo Ambulatorio (TAA) se efectúa a las personas naturales jurídicas que ejerzan el comercio informal en forma directa y en pequeña escala que carezcan de local comercial fijo.

Excluye del reconocimiento como Comercio Ambulatorio (CA) al efectuado en recintos feriales.

Se inserta un nuevo artículo 4º, por el cual se establece que son fines de la Ley proteger e impulsar la actividad económica que cumpla el TAA, estableciendo un régimen legal de protección, promoción e incorporación a la formalidad de su actividad laboral.

Se insertan los artículos 5º, 6º y 7º, por los cuales se crea y regula al CONSEJO NACIONAL DE INTEGRACION A LA FORMALIDAD DEL TAA (CONAINFORTAA), con el objeto de

implementar los fines de la Ley, estableciendo su composición y determinando que sus recursos estarán conformados por los aportes mensuales de los TAA, los recursos provenientes de la Cooperación Técnica y las donaciones y legados.

Se suprime el artículo 8º del texto original por el cual se otorgaba una autorización general a los municipios para llevar a cabo expropiaciones de predios urbanos y rústicos en apoyo de programas de inversión en beneficio de los TAA.

Se indica que el Poder Ejecutivo coordinará con las organizaciones formalmente constituidas dedicadas al CA la implementación y fomento de "mercados", en lugar del término "megamercados" consignado en el texto original.

Establece que los TAA están sometidos al Régimen del Impuesto a la Renta, debiendo entenderse, de conformidad con lo establecido en el artículo 1º del nuevo texto, que este régimen continúa siendo el correspondiente al RUS.

Se suprime el artículo que disponía la incorporación de los TAA al IPSS (Hoy ESSALUD) como asegurados independientes.

Agrega un artículo adicional por el cual se otorga licencia provisional de funcionamiento por dos años a partir de la fecha de promulgación de la Ley, a los TAA que a la dación de la norma se encuentren debidamente organizados como centros feriales.

NORMAS LEGALES APLICABLES

Constitución Política del Perú

Artículo 2º inc. 15, que señala el derecho a la libertad de trabajo con sujeción a la ley.

Artículo 191º que establece que las Municipalidades tiene autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

El Artículo 192º inc. 4, que establece que las Municipalidades tienen competencia para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.

El inc. 5º del mismo artículo, que establece que planifica el desarrollo urbano de su localidad.

Ley 23853- Ley Orgánica de Municipalidades

Artículo 68º inc.3, que establece que es competencia municipal en materia de abastecimiento y comercialización de productos la regulación y control del comercio ambulatorio.

Artículo 118º, que establece los casos en los que la autoridad municipal debe ordenar el decomiso, señalando que en todos los casos este se hace previa acta.

Decreto Supremo 005-91-TR

Que reconoce al trabajador ambulante como Trabajador Autónomo Ambulatorio y que suspende el decomiso de sus bienes hasta que se apruebe una Ley de Comercio Ambulatorio

La Resolución Ministerial 022-91-TR

Que establece que los TAA deben acreditarse ante las municipalidades y cumplir con las ordenanzas de comercio ambulatorio para ser considerados como tales, y señala los casos de protección ante la sanción de decomiso.

Decreto Legislativo 777º

Que aprueba el Régimen Único Simplificado para contribuyentes del Impuesto a la Renta y del IGV.

Decreto Supremo 003-97-TR

Texto Unico Ordenado del Decreto legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Ley 27056.- Ley de Creación del Seguro Social de Salud - ESSALUD

Artículo 4º inc. b, que señala que el ámbito de aplicación del ESSALUD comprende a los trabajadores que realizan actividades independientes y sus derecho habientes.

ANALISIS DE LA PROPUESTA

La Comisión de Descentralización comparte la preocupación planteada en la iniciativa legislativa por la solución del problema social y económico que constituye la actual situación del TAA, así como el fomento y promoción de su formalización, a fin de proporcionarle mejores condiciones en el desarrollo de sus actividades, permitiéndosele el acceso al crédito a fin de incrementar sus precarios ingresos y, de este modo, mantener la coherencia con las normas constitucionales que reconocen la dignidad de la persona humana y el derecho a un ingreso equitativo y suficiente que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual.

Sin embargo, del análisis de la iniciativa y de las normas aplicables para su evaluación arriba mencionadas, se comprueba que la mayoría de las propuestas ya se encuentran reguladas, sea por leyes o por normas de menor jerarquía.

El reconocimiento de los trabajadores ambulantes como TAA contenido en el artículo 1º del proyecto, ha sido establecido por el artículo 1º del Decreto Supremo 005-91-TR (26/01/91).

El establecimiento de la competencia municipal para la regulación y control del comercio ambulatorio se encuentra regulado por el Artículo 68º inc. 3 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

En base a dicha competencia las municipalidades han expedido diversas ordenanzas en donde se establecen las regulaciones, prohibiciones y sanciones respecto del comercio ambulatorio, así como los requisitos necesarios para el otorgamiento de licencias provisionales y definitivas de funcionamiento respecto a centros feriales, tal como ocurre con las ordenanzas Nº 002-85-MLM y Nº 153 de la Municipalidad de Lima Metropolitana,

así como con las ordenanzas N° 02-92-MSMP, N° 2-94-CDLO, N° 4-96-MDCy N° 02(97-PPI-L) de las municipalidades de San Martín de Porres, Los Olivos, Carabayllo y Puente Piedra, respectivamente, o con el Acuerdo N° 16-92-MDB de la municipalidad de Bellavista o el decreto de alcaldía N° 15-92-MDL de la municipalidad de Lince, sólo para citar algunos ejemplos.

La acreditación municipal a los TAA fue dispuesta por la Resolución Ministerial 022-91-TR, en donde también se establece como requisito para dicha acreditación el cumplimiento de las normas municipales sobre la materia.

Las normas reglamentarias para el ejercicio de la competencia de regulación y control que ejercen las municipalidades, son potestad de cada municipio mediante sus ordenanzas, tal y como ha venido sucediendo hasta hoy. Lo mismo puede decirse de la propuesta de establecer medidas reglamentarias al decomiso de las mercaderías (Art. 10 del proyecto).

Si bien el texto alternativo omite pronunciarse sobre el tema de la expropiación, cabe indicar que la iniciativa expropiatoria corresponde al Poder Ejecutivo, de acuerdo a la Constitución y la ley de la materia, por lo que establecer una autorización general al respecto hubiese resultado redundante.

Los trabajadores independientes están sujetos al Régimen Único Simplificado (RUS), por lo tanto la norma incluye a los trabajadores ambulantes, de acuerdo al Decreto Legislativo 777º, por lo que no se requeriría una ley que así lo establezca.

Igualmente, si bien el texto alternativo omite pronunciarse sobre el tema, la regulación de la incorporación a los regímenes administrados por ESSALUD hubiese sido redundante, puesto que la misma se halla contemplada en la Ley 27056, que crea el Seguro Social de Salud.

La propuesta para que se brinde capacitación a los TTA ya ha sido contemplada en la Ley de productividad y Competitividad Laboral, DS 003-97-TR, que le dedica un título a los Programas de reconversión productiva para empresas del sector informal.

Respecto a la creación de un nuevo organismo público descentralizado, no resulta conveniente la conformación del mismo, tanto por las razones expuestas en el acápite anterior, así como también por cuanto el costo que demandaría su establecimiento recaería directamente en el TAA, imputándosele por mandato legal un pago que podría considerarse tributo, adicional a los que actualmente se vienen abonando, tanto a la SUNAT, a través del RUS, como a los derechos recaudados por las Municipalidades por el ejercicio del CA.

En tal sentido, lejos de fomentar la formalización del TAA y la mejora de su precaria situación económica, la creación del CONAINFORTAA aumentaría los costos operativos de este sector laboral y fomentaría la desafiliación a las organizaciones legalmente constituidas que agrupan a los TAA.

En el caso de las iniciativas reguladas por normas de menor jerarquía que la ley no se ve la necesidad de darles rango de ley, tomando en cuenta que la mayoría de ellas forman parte de las competencias municipales, que de acuerdo a la constitución y la ley son ejercidas de manera autónoma.

Sin embargo, ello no implica que la Comisión de Descentralización descarte la búsqueda de mecanismos alternativos que tengan como objetivo la solución al problema de precariedad y desamparo al cual están sujetos los TAA, velando y requiriendo a las instituciones públicas pertinentes el cabal cumplimiento de las disposiciones que regulan la labor efectuada por los TAA y evitan los actos discriminatorios y/o abusivos que puedan efectuarse en su perjuicio en el ejercicio de sus labores cotidianas.

CONCLUSIONES:

En lo que se refiere al contenido municipal de la propuesta, sobre el que esta comisión debe pronunciarse, queda claro que las normas sobre la materia ya se encuentran establecidas en la Ley Orgánica correspondiente, por lo que aprobar la propuesta significaría sobre legislar.

En lo referente a las propuestas que tiene por finalidad establecer beneficios especiales a los TAA, ya existen normas que las reconocen, por lo que correspondería fiscalizar que estas sean cumplidas o proponer las modificaciones que las hagan realmente vigentes. Pero no se considera conveniente legislar sobre una materia ya regulada por norma anterior, ni crear un organismo público descentralizado para tales efectos.

En todo caso, antes de legislar sobre materias previamente reguladas, resulta conveniente que la Comisión de Descentralización requiera a los organismos competentes el cabal cumplimiento de la normatividad que regula las actividades del TAA.

Por las consideraciones expuestas la Comisión de Descentralización dictamina la NO APROBACION del proyecto de ley 4387/98-CR.

Lima, 29 de marzo de 1999

SAMUEL MATSUDA NISHIMURA

Presidente

FRANCISCO RAMOS SANTILLAN GAMANIEL CHIROQUE RAMIREZ

Vicepresidente Secretario

ROGER AMURUZ GALLEGOS MARIA JESUS ESPINOZA MATOS

LUIS UMEZAWA YOKOYAMA DANIEL ESTRADA PEREZ

CESAR ZUMAETA FLORES ARTURO CASTILLO CHIRINOS