



Llapanchikpaq: Justicia

Revista especializada en políticas jurisdiccionales para el acceso
a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad

Vol. 8, n.º 12, enero-junio, 2026, 275-349

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2709-6491 (En línea)

DOI: <https://doi.org/10.51197/lj.v8i12.1708>

La vía de hecho municipal frente a las personas en condición de vulnerabilidad: límites al poder sancionador y tutela jurisdiccional en el comercio ambulatorio

The municipal de facto approach to people in vulnerable conditions:
limits on the power of sanctions and judicial protection in ambulatory
trade

A via de fato municipal diante das pessoas em condição de
vulnerabilidade: limites ao poder sancionador e tutela jurisdiccional no
comércio ambulatorial

JOSÉ EDUARDO DIAZ TASAYCO
Corte Superior de Justicia de Lima
(Lima, Perú)
Contacto: jdiazta@pj.gob.pe
<https://orcid.org/0009-0002-6553-3943>

RESUMEN

El presente artículo analiza, desde la dogmática del derecho administrativo sancionador y los estándares de derechos humanos de las Reglas de Brasilia, la vulneración sistemática de los derechos fundamentales de los comerciantes ambulantes en situación de pobreza extrema por parte de los gobiernos locales. Se denuncia la recurrente materialización de «vías de hecho» durante los operativos

de fiscalización municipal, en los cuales los agentes ediles ejecutan medidas provisionales —decomiso o retención— sobre la mercadería y/o herramienta de trabajo, así como ejercen coacción física, eludiendo la obligación normativa de emitir el «Acta de ejecución de medida provisional». Esta omisión documentaria deliberada anula por completo la fase instructiva del procedimiento sancionador, vicia la potestad fiscalizadora y usurpa inconstitucionalmente la exclusividad del uso de la fuerza pública, que compete de manera única e indelegable a la Policía Nacional del Perú.

Como consecuencia directa de esta irregularidad operativa, el administrado vulnerable es sometido a un estado de indefensión estructural —prueba diabólica—, se le despoja de su único medio de subsistencia y se obstaculiza materialmente su acceso a la tutela jurisdiccional efectiva. Frente a ello, la investigación delimita las vías de protección pertinentes y consagra el proceso contencioso administrativo como la herramienta procesal idónea y exclusiva para lograr el cese de las actuaciones materiales no sustentadas en un acto administrativo y demandar la respectiva indemnización por daños y perjuicios. En dicha sede, se exige la estricta aplicación de la «carga dinámica de la prueba», trasladando el rigor probatorio hacia la municipalidad y activando presunciones judiciales de veracidad a favor del comerciante ante la falta de actas de intervención.

Palabras clave: vía de hecho municipal; comercio ambulatorio; proceso contencioso administrativo; carga dinámica de la prueba; Reglas de Brasilia.

ABSTRACT

This article analyzes, from the perspective of administrative sanctioning law and the human rights standards established in the Brasilia Rules, the systematic violation of the fundamental rights of street vendors living in extreme poverty by local governments. It denounces the

recurring use of de facto actions during municipal inspection operations, whereby municipal officers implement provisional measures—such as seizure or retention of goods and/or work tools—and exercise physical coercion while evading their legal obligation to issue the corresponding Record of Execution of a Provisional Measure.

This deliberate omission of documentary evidence completely nullifies the investigative stage of the sanctioning procedure, undermines the legality of the supervisory authority's actions, and unconstitutionally usurps the exclusive use of public force, which under Peruvian law belongs solely and non-delegably to the National Police of Peru.

As a direct consequence of these irregular practices, vulnerable individuals are subjected to a condition of structural defenselessness—amounting to a *probatio diabolica*—are deprived of their sole means of subsistence, and face material obstacles in accessing effective judicial protection. In response, this research identifies the appropriate legal remedies and recognizes administrative litigation proceedings as the suitable and exclusive procedural mechanism to halt material actions unsupported by an administrative act and to seek compensation for damages.

Within such proceedings, the strict application of the doctrine of the dynamic burden of proof is required, shifting the evidentiary burden onto the municipality and activating judicial presumptions in favor of the street vendor when intervention records are absent.

Keywords: Municipal way of fact; ambulatory trade; administrative litigation process; dynamic burden of proof; Brasília rules.

RESUMO

O presente artigo analisa, sob a perspectiva da dogmática do direito administrativo sancionador e dos padrões de direitos humanos consagrados nas Regras de Brasília, a violação sistemática dos direitos

fundamentais dos vendedores ambulantes em situação de extrema pobreza por parte dos governos locais. Denuncia-se a recorrente prática de vias de fato durante as operações de fiscalização municipal, nas quais os agentes municipais executam medidas provisórias — como apreensão ou retenção de mercadorias e/ou instrumentos de trabalho— e exercem coação física, omitindo o dever legal de lavrar a correspondente Ata de Execução de Medida Provisória.

Essa omissão documental deliberada elimina por completo a fase instrutória do procedimento sancionador, compromete a legalidade da atividade fiscalizatória e usurpa inconstitucionalmente o uso exclusivo da força pública, competência que, no ordenamento jurídico peruano, pertence de forma única e indelegável à Polícia Nacional do Peru.

Como consequência direta dessa atuação irregular, o administrado em condição de vulnerabilidade é submetido a uma situação de desamparo estrutural —configurando uma verdadeira prova diabólica—, é privado de seu único meio de subsistência e encontra obstáculos materiais para acessar a tutela jurisdicional efetiva. Diante desse cenário, a pesquisa delimita os mecanismos de proteção cabíveis e reconhece a ação contencioso-administrativa como o instrumento processual adequado e exclusivo para cessar atuações materiais desprovidas de suporte em ato administrativo e pleitear a correspondente indenização por danos e prejuízos.

Nesse âmbito, exige-se a aplicação rigorosa da teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova, transferindo o encargo probatório para a municipalidade e permitindo a formação de presunções judiciais favoráveis ao comerciante ambulante diante da inexistência das atas de intervenção.

Palavras-chave: via de fato municipal; comércio ambulatório; processo contencioso administrativo; carga dinâmica da prova; Regras de Brasília.

Recibido: 01/04/2026

Revisado: 15/04/2026

Aceptado: 19/06/2026

Publicado en línea: 30/06/2026

1. INTRODUCCIÓN

Cuando una persona vende en la calle para sobrevivir, el espacio público se convierte en su lugar de trabajo, pero también en el escenario de constantes riesgos. No se trata solo del clima o de la delincuencia. Muchas veces, el mayor temor del vendedor ambulante es el operativo municipal, es decir, la llegada de fiscalizadores que pueden quitarle su mercadería o herramienta de trabajo, imponerle una multa que no puede pagar o incluso empujarlo y maltratarlo. Para quien vive al día, perder la mercadería es, en la práctica, dejar de comer.

De acuerdo con el propio marco conceptual establecido por el legislador local en la Ordenanza n.º 1787 (artículo 4, numeral 4.9), la norma reconoce explícita y jurídicamente que el comerciante ambulante desarrolla una actividad de subsistencia, operando con un capital sumamente ínfimo que, por definición, «no excede a 2 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) anuales», careciendo de vínculo laboral de dependencia y, aspecto fundamental, constituyendo esta precaria actividad su «única fuente de ingreso» familiar. Este reconocimiento formal evidencia, sin lugar a dudas, que el universo poblacional que enfrenta los rigores de la fiscalización municipal está compuesto por ciudadanos y familias inmersas en un estado endémico de pobreza y, en muchos casos, de pobreza extrema urbana; de acuerdo con Correa (2025), a partir de los hallazgos del informe técnico «Evolución de la pobreza monetaria 2015-2024», elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2025), el escenario socioeconómico peruano mantiene niveles críticos. Al 2024, el 27.6 % de la población nacional —lo que equivale a más de 9.3 millones de personas— se encuentra en situación de pobreza. Aunque esta cifra refleja una ligera disminución de 1.4 puntos porcentuales respecto al 2023, aún dista significativamente del 20.2 % registrado antes de la crisis sanitaria en 2019. En la misma línea, la pobreza extrema se sitúa en un 5.5 %, superando ampliamente el 2.9 % del escenario prepandemia.

Este panorama adquiere especial gravedad en el ámbito urbano, particularmente en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, territorios que albergan a un tercio de la demografía nacional y donde la pobreza monetaria ha escalado de manera drástica desde 2019, pasando del 14.2 % al 27.6 % en la capital, y del 14.3 % al 33.9 % en el Callao.

A nivel global, la economía informal agrupa a cerca de 2000 millones de trabajadores, cifra que representa aproximadamente el 60 % de la fuerza laboral mundial. De acuerdo con la organización Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, s. f.), esta macroestructura socioeconómica no constituye un fenómeno coyuntural, sino la principal fuente de sustento para las poblaciones más vulnerables, especialmente en el Sur Global. Sus integrantes operan sistemáticamente al margen del reconocimiento institucional, careciendo de cualquier red de protección legal o seguridad social. Dentro de este complejo panorama, el comercio ambulatorio se consolida como uno de los grupos ocupacionales urbanos más grandes e indispensables. Lejos de ser un sector diferenciado, esta actividad absorbe predominantemente a la población marginada del mercado formal, evidenciando una profunda desigualdad material donde las condiciones de mayor precariedad y vulnerabilidad recaen, histórica y desproporcionadamente, sobre las mujeres.

Dicha realidad legal y socioeconómica se alinea de manera ineludible con la doctrina sociodemográfica. Como advierte Tenorio (2020), la alta tasa de informalidad en el Perú responde a un problema estructural consistente en la incapacidad del mercado laboral para absorber la mano de obra disponible, lo que convierte al empleo informal, especialmente en el ámbito urbano, en una opción de última instancia y de carácter estrictamente involuntario (pp. 70-72). Frente a esta correlación directa entre pobreza e informalidad, el ejercicio de labores independientes en la vía pública constituye el único mecanismo

de subsistencia para este sector vulnerable. En consecuencia, reprimir estas actividades mediante acciones intempestivas y sin el resguardo de un procedimiento administrativo formal implica que el Estado castiga con severidad una precariedad que él mismo no ha logrado resolver.

A mayor abundamiento, la informalidad laboral es muy alta en el país. Una nota emitida por RPP Noticias (2023), disponible en YouTube, recoge datos de la Cámara de Comercio de Lima que señalan que, en 2022, los negocios informales llegaron a 5.5 millones y concentran cerca del 80 % del empleo nacional. Buena parte de estas personas son vendedores ambulantes, que trabajan sin protección social, sin contrato y, muchas veces, sin saber exactamente qué dice la norma municipal que se les aplica.

En paralelo, el Poder Judicial del Perú ha desarrollado una política institucional sostenida orientada a garantizar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, inspirada directamente en los mandatos de las Reglas de Brasilia (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2018). Esta directriz encontró un pilar fundamental en el Plan Nacional de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad 2016-2021; período en el que se anunció la ejecución de 45 productos durante el 2017, con la proyección de completar más de 200 productos al Bicentenario de la República. Culminada dicha etapa, la labor continuó su progresión, pues la Comisión de Acceso a la Justicia presentó ante el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial el Plan Operativo Multianual 2022-2030, el cual se encuentra actualmente en plena ejecución con el propósito de seguir eliminando las barreras socioeconómicas y culturales que impiden a estas poblaciones el ejercicio de sus derechos (Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad, s. f.).

Para consolidar y operativizar este sistema, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, mediante la Resolución Administrativa

n.º 000015-2025-CE-PJ, de fecha 22 de enero de 2025, aprobó la creación de la Unidad de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia Itinerante. Esta dependencia tiene como objetivo principal formular, planificar, gestionar, ejecutar, evaluar y mejorar las acciones de fortalecimiento y consolidación del efectivo acceso a la justicia. Ello supone implementar las Reglas de Brasilia mediante una articulación intra e interinstitucional a nivel nacional, así como dar estricto cumplimiento a los mandatos de la Ley n.º 31968, Ley de la Justicia Itinerante, y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo n.º 012-2024-JUS (Unidad de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia Itinerante, s. f.).

Todo este diseño de planificación y gestión se materializa acercando el sistema judicial a las poblaciones más pobres y alejadas a través de mecanismos directos como la Justicia Itinerante y las ferias «Llapanchikpaq Justicia». Entre las últimas realizadas en 2025, se encuentra la Resolución Corrida n.º 001229-2025-P-CE-PJ, que autorizó la ejecución de la «IX Feria Nacional Simultánea Llapanchikpaq Justicia: Promoviendo una cultura jurídica de derechos», llevada a cabo el 26 de septiembre de 2025 (Resolución Administrativa n.º 000679-2025-P-CSJLI-PJ. Presidencia de la Corte Superior de Justicia de Lima, 2025); mientras que la Resolución Corrida n.º 001509-2025-P-CE-PJ dispuso la realización, en modalidad presencial, de la «VIII Feria Nacional Simultánea Llapanchikpaq Justicia: Por la no violencia contra las mujeres», ejecutada el 25 de noviembre de 2025 (Resolución Administrativa n.º 000936-2025-P-CSJLI-PJ. Presidencia de la Corte Superior de Justicia de Lima, 2025).

Este artículo parte de una pregunta sencilla, pero con muchas implicancias: ¿hasta dónde pueden llegar los fiscalizadores municipales cuando intervienen a un vendedor ambulante en condición de vulnerabilidad?

La configuración urbana de Lima Metropolitana se ha caracterizado históricamente por una profunda asimetría socioeconómica y una incapacidad estructural del mercado laboral formal para absorber a una población en constante crecimiento y migración. En este ecosistema, el comercio ambulatorio no surge como una anomalía marginal, sino como una respuesta orgánica y de estricta supervivencia frente a la pobreza extrema y la exclusión sistemática. Sectores de alta densidad comercial, como el emporio textil de Gamarra, el Mercado Central, Mesa Redonda o los conglomerados de Lima Norte, constituyen los escenarios principales donde colisionan dos intereses aparentemente incompatibles: el deber del Estado, manifestado a través de los gobiernos locales, de mantener el orden urbano y la transitabilidad; y el derecho inalienable de los ciudadanos vulnerables a procurarse un medio lícito de subsistencia.

Para administrar esta compleja realidad, la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) ha estructurado un soporte normativo cuyo eje central es la Ordenanza n.º 1787, modificada posteriormente por la Ordenanza 1933, y complementada con el régimen sancionador por la Ordenanza n.º 2200. Estas normas, concebidas teóricamente bajo un enfoque de ordenamiento, evaluación técnica y promoción de la formalización, han sufrido una transformación radical en su fase de ejecución. La aplicación práctica de estas directrices mediante los denominados «operativos de fiscalización» ha degenerado frecuentemente en episodios de violencia institucionalizada, despojo material y una vulneración sistemática de los derechos fundamentales de los comerciantes informales.

La problemática central que envuelve la represión y fiscalización del comercio ambulatorio de subsistencia no radica en una supuesta carencia legislativa, sino en una ineficacia normativa de carácter estructural y arbitrario. Si bien los ordenamientos locales prevén garantías procedimentales básicas, tales como la exigencia ineludible

de levantar un acto administrativo al momento de ejecutar medidas de carácter provisional (retención o decomiso) como el «Acta de Ejecución de Medida Provisional» in situ, conforme lo estipulan taxativamente los artículos 16 y 17 de la Ordenanza n.º 2200 de la Municipalidad Metropolitana de Lima, la realidad operativa en los espacios públicos demuestra una inaplicación sistemática y deliberada de dichos mandatos procedimentales. En consecuencia, el objeto de estudio de la presente investigación se centra en denunciar la persistencia de la vía de hecho, materializada en el despojo de bienes lícitos sin el amparo del acto administrativo previo ni la entrega del acta correspondiente. Esta irregularidad operativa, impulsada por los agentes de fiscalización, no solo anula la fase instructiva del procedimiento administrativo sancionador, sino que desnaturaliza la potestad fiscalizadora estatal, transformándola en un ejercicio de coacción material que se ejecuta al margen de los principios de legalidad, razonabilidad y debido procedimiento.

La inobservancia funcional de emitir el acta respectiva in situ suprime, en el instante mismo de la intervención, el derecho fundamental a la defensa de un sector poblacional cuya preexistente vulnerabilidad socioeconómica agrava la asimetría de poder frente a las vías de hecho de la Administración Pública; conducta que es evaluada bajo el estricto estándar de las 100 Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad.

2. METODOLOGÍA

El presente trabajo se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, orientado al análisis de la potestad sancionadora municipal frente al comercio ambulante, desde una perspectiva jurídico-constitucional y de derechos humanos. Este enfoque permite comprender la problemática a partir de la interpretación sistemática del marco normativo aplicable y su contraste con la realidad fáctica en la ejecución de medidas municipales.

La investigación presenta un carácter jurídico-dogmático, en tanto examina el contenido, el alcance y los límites de la potestad sancionadora de las municipalidades, especialmente en relación con el debido procedimiento administrativo y la proscripción de vías de hecho. Este análisis se complementa con un enfoque crítico y funcional, que permite confrontar la legalidad formal con las prácticas administrativas concretas, particularmente en contextos de control del comercio ambulatorio en espacios públicos.

Asimismo, el estudio incorpora un componente analítico y descriptivo, orientado a identificar y sistematizar las principales tensiones entre el ejercicio de la potestad sancionadora y la protección de derechos fundamentales, en especial el derecho al trabajo y el acceso a la justicia de personas en situación de vulnerabilidad, conforme a los estándares de las Reglas de Brasilia. En este marco, se examinan las consecuencias jurídicas derivadas del uso desproporcionado de la fuerza y la adopción de medidas provisionales al margen del procedimiento administrativo regular.

Para el desarrollo de la investigación se emplearon diversos métodos. En primer lugar, el método dogmático-jurídico, que permitió analizar el marco normativo aplicable, incluyendo la Ley Orgánica de Municipalidades, el Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444 (LPAG) y las ordenanzas metropolitanas n.º 1787, 1933 y 2200. En segundo lugar, el método analítico, utilizado para descomponer y sistematizar las distintas responsabilidades jurídicas (administrativas, civiles y penales) derivadas del ejercicio arbitrario de la potestad sancionadora, así como para delimitar los mecanismos de tutela jurisdiccional efectiva, como el proceso contencioso administrativo y el proceso de amparo. En tercer lugar, se empleó el método casuístico, mediante el análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de libertad de trabajo y de resoluciones emitidas por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi.

Finalmente, se incorporó un enfoque empírico indirecto, que permitió contrastar el marco normativo con la realidad de las intervenciones municipales.

Como técnica de investigación se utilizó principalmente la revisión documental, que comprendió el análisis de fuentes normativas, doctrina especializada en derecho administrativo y procedimental, así como informes sociodemográficos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y estudios de organismos internacionales enfocados en la economía informal urbana, como WIEGO. Esta técnica fue complementada con la observación indirecta, a través del análisis de registros audiovisuales de acceso público que documentan intervenciones municipales, lo que permitió evidenciar la manifestación concreta del fenómeno estudiado y reforzar el análisis crítico de la investigación (TikTok y YouTube).

3. MARCO NORMATIVO DE LA FISCALIZACIÓN MUNICIPAL EN EL COMERCIO AMBULATORIO

3.1 La potestad sancionadora de la administración y sus principios

La intervención de un fiscalizador municipal en la calle no es un acto aislado. Forma parte del ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública, es decir, del poder del Estado para imponer sanciones administrativas cuando una persona incumple normas legales o reglamentarias. En el Perú, esta potestad se encuentra regulada de manera general en la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG). Esta ley exige que cualquier sanción se imponga mediante un procedimiento previo, respetando principios especiales como la legalidad, el debido procedimiento, la razonabilidad, la tipicidad y la presunción de licitud, entre otros.

El artículo 248 del Texto Único Ordenado (TUO) de la LPAG enumera once principios de la potestad sancionadora: legalidad, debido

procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, concurso de infracciones, continuidad de infracciones, causalidad, presunción de licitud, culpabilidad y *non bis in idem*. En términos sencillos, esto significa que la municipalidad solo puede sancionar cuando la conducta está claramente descrita en una norma, cuando se sigue un procedimiento que permite al supuesto infractor defenderse y cuando la sanción es proporcional al daño causado y debidamente motivada. No basta con que el fiscalizador «crea» que alguien está incumpliendo la norma; debe existir una infracción tipificada y el administrado tiene derecho a ser escuchado.

Morón (2023) ha insistido en que estos principios cumplen una función de límite frente al poder del Estado, pues evitan que la administración actúe de manera arbitraria y recuerdan que el *ius puniendi* estatal, incluso en sede administrativa, no es ilimitado, sino que debe ejercerse en un marco de respeto a la Constitución y a los derechos fundamentales (tomo II, p. 411-413). Esto es especialmente relevante cuando la persona sancionada se encuentra en situación de pobreza o vulnerabilidad, pues las consecuencias de una multa o un decomiso para alguien que vive al día son mucho más graves que para quien tiene un negocio formal y mayor capacidad económica.

El numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG subraya que no se pueden imponer sanciones sin seguir el procedimiento respectivo y sin separar claramente la fase instructora (investigación) de la fase sancionadora (decisión), de modo que no sea la misma autoridad la que «acusa» y «condena». En términos sencillos, esto implica que el fiscalizador no debería actuar como «juez y parte» e imponer sanciones inmediatas sin permitir al vendedor explicar su situación, presentar documentos o cuestionar la intervención.

3.2 Competencias municipales sobre el comercio ambulatorio

La Constitución Política del Perú reconoce la autonomía política, económica y administrativa de las municipalidades y encarga a estas la

gestión de los intereses propios de la comunidad local. La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley n.º 27972) desarrolla esta autonomía y detalla sus funciones. En materia de abastecimiento y comercialización de productos, el numeral 3.2 de su artículo 83 señala expresamente que es función municipal «regular y controlar el comercio ambulatorio». Esta competencia justifica que los municipios dicten ordenanzas, realicen empadronamientos, otorguen autorizaciones temporales e, incluso, ejecuten operativos para ordenar la vía pública.

En Lima Metropolitana, la Ordenanza n.º 1787 regula el comercio ambulatorio en los espacios públicos y establece el procedimiento para obtener una autorización municipal temporal. Su finalidad es garantizar que el comercio ambulante se desarrolle en condiciones de respeto al orden, la limpieza, el ornato y la seguridad, y al mismo tiempo promover mecanismos de desarrollo económico y de formalización de los comerciantes (artículo 2). Posteriormente, la Ordenanza n.º 1933 introdujo modificaciones y ajustes a la Ordenanza n.º 1787, especialmente en lo referido a las definiciones de «comerciante ambulante regulado» (numeral 4.10 del artículo 4) y a la evaluación socioeconómica, reconociendo la necesidad de tener en cuenta las condiciones de vida e ingresos del vendedor (numeral 4.16 del artículo 4).

Al mismo tiempo, existe una norma de nivel nacional que reconoce al trabajador ambulante la calidad jurídica de «trabajador autónomo ambulatorio». Se trata del Decreto Supremo n.º 005-91-TR, que, en 1991, ante la crisis económica y el desempleo, suspendió el decomiso de bienes materia del comercio ambulatorio mientras se dictaba una ley específica sobre la materia y señaló que el comercio ambulatorio es una realidad social que debe encauzarse adecuadamente, sin desconocer el derecho constitucional a elegir y ejercer libremente el trabajo. Este antecedente es importante porque muestra que, desde hace décadas, el propio Estado reconoció el carácter laboral del

comercio ambulatorio y la necesidad de evitar decomisos automáticos de mercadería lícita.

En la práctica, sin embargo, tanto la Ordenanza n.º 1787 como su aplicación han sido objeto de críticas por su impacto sobre los sectores más pobres. A partir del informe elaborado para la organización Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO), se desprende que la Ordenanza n.º 1787 fue concebida originalmente como un marco para proteger y conciliar el derecho al trabajo en el espacio público, y que han sido, más bien, las sucesivas gestiones municipales y los cambios de administración los que han desvirtuado o entorpecido ese espíritu garantista (Abizaid y Ogando, 2022, pp. 6-7). Por su parte, el Indecopi, en la Resolución n.º 0260-2020/CEB-INDECOPI, reconoce la sensación de conflicto que perciben los comerciantes entre la ordenanza provincial y la normativa nacional, pero precisa que jurídicamente no existe tal contradicción, pues para dicho organismo, la Ordenanza n.º 1787 constituye un marco válido, vigente y armónico con la ley nacional; lo que obliga a interpretarla y aplicarla bajo estrictos criterios de razonabilidad y proporcionalidad, especialmente frente a eventuales arbitrariedades de los fiscalizadores contra comerciantes ambulantes en situación de extrema pobreza.

4. EL COMERCIO AMBULATORIO, LA POBREZA EXTREMA Y EL ESTÁNDAR DE LAS REGLAS DE BRASILIA

El análisis normativo desarrollado en la sección precedente no puede, en modo alguno, abstraerse de la profunda e injusta realidad sociológica y económica que envuelve el ejercicio del comercio ambulatorio informal en el Perú. Bajo esta premisa, el análisis de la legalidad debe fundarse en una comprensión fáctica sobre las condiciones de supervivencia de los administrados, evitando que el formalismo jurídico ignore las asimetrías materiales que definen la relación entre el Estado y el ciudadano vulnerable.

Es en este contexto de vulnerabilidad y frente a la intervención municipal donde adquieren una relevancia interpretativa y ética fundamental las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad. Este instrumento internacional de derechos humanos, actualizado integralmente en la Asamblea Plenaria de la XIX Edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana del año 2018 en la ciudad de Quito, establece los estándares materiales y éticos que deben regir el trato y las políticas del aparato estatal en todos sus niveles hacia las poblaciones desaventajadas.

4.1 Comercio ambulatorio, informalidad y ciudad

Desde una mirada más amplia, el comercio ambulatorio forma parte de la economía urbana informal. Lejos de ser un fenómeno marginal, es un componente central del mercado de trabajo en Lima y en el Perú (Aliaga, 2017, p. 1). Estudios sobre economía informal señalan que, en zonas como Gamarra, Mesa Redonda o el Mercado Central, la venta ambulatoria se integra a cadenas de valor que conectan con el comercio formal, pues muchos vendedores compran sus productos en mayoristas formales y venden a trabajadores del hogar, empleados de oficinas, pequeños negocios, etc. (Castellanos, 2014, p. 17).

Se encontró que la mayoría de los vendedores ambulantes de Lima trabajan más de 40 horas semanales, casi todo el año, y que un porcentaje muy alto adquiere sus insumos en negocios formales, lo que demuestra que no se «esconden» de la regulación, sino que operan en un marco donde las normas son, a menudo, poco claras o incluso hostiles para quienes tienen menos recursos (Ramírez, Carcelén, Roca y Vanek, 2023, p. 17). Una parte importante de los problemas que se han identificado está relacionada con las políticas de la ciudad, como las reubicaciones, la falta de espacios autorizados, la ausencia de licencias, los decomisos y las retenciones.

Por otro lado, el comercio ambulatorio informal en el Perú es descrito como una problemática social que surge en sectores con escasos recursos, desconocimiento de la legislación comercial y falta de un espacio físico donde desarrollar sus actividades, con el fin de conseguir el dinero necesario para sobrevivir (Quispe y Sánchez, 2020, p. 64). Por ello, el comercio ambulatorio genera tensiones por el uso del espacio público —tránsito, seguridad, limpieza—, pero también cumple una función social al permitir que personas excluidas del mercado laboral formal obtengan ingresos para subsistir.

En este escenario, la actuación municipal no puede limitarse a «sacar a los ambulantes» de la vista. Las autoridades a menudo aplican una lógica de expulsión sin ofrecer alternativas reales y efectivas en su ejecución, como la reubicación, la formalización o la generación de ingresos. En la práctica, sin embargo, esta falta de medidas termina siendo un castigo a la pobreza. Las Reglas de Brasilia recuerdan justamente que las políticas públicas deben identificar y eliminar las barreras que impiden a las personas vulnerables acceder a la justicia y ejercer sus derechos. Esto incluye repensar cómo se diseña la fiscalización del comercio ambulatorio.

4.2 La recategorización jurídica de la extrema pobreza en el comercio ambulatorio conforme al estándar de las Reglas de Brasilia

La realidad del vendedor ambulante en situación de pobreza extrema se manifiesta inicialmente a través de tres factores de vulnerabilidad material que definen su existencia cotidiana. En primer lugar, se observa un nivel de ingresos profundamente inestable, donde, según el informe del INEI sobre pobreza monetaria, el administrado apenas logra cubrir un mínimo de necesidades nutricionales sin poder atender otros requerimientos básicos, como vivienda o transporte (Tuesta, 2024). Esta precariedad implica que el comerciante carece de margen de ahorro y depende del crédito informal, quedando expuesto a que cualquier pérdida de mercadería lo empuje hacia el hambre.

En segundo lugar, existe un bajo nivel educativo que actúa como una barrera estructural, la cual se profundiza críticamente debido a un acceso casi nulo a la información jurídica (Ramírez, Carcelén, Roca y Vanek, 2023, p. 22). Esta intersección de carencias genera una asimetría de poder frente a las instituciones del Estado, que deja al ciudadano en constante indefensión ante la imposición de barreras burocráticas y acciones arbitrarias de los funcionarios y servidores públicos (Vildoso, 2024, p. 93). En tales condiciones, comprender una ordenanza municipal es una tarea extremadamente difícil, lo que provoca que el administrado reciba sanciones sin entender el procedimiento ni los mecanismos de defensa a su alcance.

En tercer lugar, la relación con la autoridad está marcada por el temor derivado de enfoques punitivos caracterizados por el acoso constante y la confiscación de mercadería (Abizaid y Ogando, 2022). Para una persona en extrema pobreza, enfrentarse a un operativo municipal es un escenario de alta tensión psicológica, donde se juega su capital de supervivencia diario (Vildoso, 2024, p. 93). Esta vulnerabilidad adquirió un rostro evidente durante la crisis sanitaria de la COVID-19, donde se documentaron historias de vendedores que vivían en miedo permanente a que los fiscalizadores les quitaran sus cosas, lo que recuerda que detrás de cada carreta hay historias de supervivencia y no simples infractores (Zapata, 2020).

La acreditación empírica de esta pobreza estructural exige dar un salto interpretativo inmediato hacia su estricta categorización jurídica y conceptual. En el marco del derecho internacional de los derechos humanos, la pobreza extrema no opera como un mero dato estadístico, sino que se configura como una categoría jurídica autónoma que activa deberes de protección reforzados para el aparato estatal. El anclaje conceptual de este problema se encuentra en la Regla 3 de las Reglas de Brasilia, la cual categoriza como personas en condición de vulnerabilidad a aquellas que, por circunstancias sociales

y económicas, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud sus derechos ante el sistema de justicia.

Esta definición se vincula de manera absoluta con el comercio ambulatorio a través de la Regla 4 del mismo instrumento internacional, la cual identifica expresamente a la pobreza y a la marginación económica como causas intrínsecas de la situación de vulnerabilidad. Las Reglas advierten que la ausencia de recursos constituye un obstáculo fáctico para la garantía efectiva de los derechos fundamentales ante los abusos del poder institucional (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2018).

Al encuadrar la condición del comerciante ambulante dentro de este mandato normativo vinculante, la asimetría de poder frente a la fiscalización municipal adquiere un nuevo estándar de control constitucional. La vulnerabilidad patrimonial y económica anula la ilusión de igualdad formal sobre la que descansa el derecho administrativo sancionador. En consecuencia, cuando el Estado interviene a un sujeto que subsiste en los márgenes de la economía informal, no se encuentra ante un infractor ordinario, sino ante un individuo cuya capacidad material y psicológica para resistir el despliegue del poder punitivo estatal es nula.

La pobreza transita así de ser una tragedia económica a convertirse en un factor objetivo generador de indefensión jurídica. Esta re-categorización obliga a las municipalidades a modular sus potestades de ejecución forzosa, pues el mandato de adecuación derivado de las Reglas de Brasilia proscribiera cualquier actuación material que agrave la marginación de estos administrados. Ignorar esta premisa implica que el procedimiento administrativo se desnaturalice en una herramienta de doble revictimización institucionalizada, donde el Estado sanciona con la pérdida del capital de supervivencia una vulnerabilidad estructural que sus propias políticas públicas han sido incapaces de resolver.

4.3 La doble revictimización municipal frente a los estándares de derechos humanos

Cuando la política pública municipal opta de manera preferente por una concepción puramente represiva, coactiva y militarizada para el tratamiento sancionador del comercio ambulatorio informal en el espacio público, sin ponderación social y vaciando de contenido el enfoque de derechos humanos exigido por los tratados internacionales, genera un impacto lesivo extremo sobre estas poblaciones y agrava de manera irreversible y arbitraria su vulnerabilidad. Esta incompatibilidad sistemática con las Reglas de Brasilia se manifiesta a través de una severa doble revictimización:

1. Destrucción del capital económico y empuje a la indigencia: al destruir *in situ*, de manera desproporcionada e ilegal, la carretilla, la bolsa, la canasta, la caja, la vitrina o similares, así como los escasos enseres de venta de una persona en condición de pobreza extrema, el Estado destruye literalmente el mínimo patrimonio que le asegura la subsistencia alimentaria y habitacional en el día a día. Esta actuación gubernamental no resuelve el problema estructural de la formalización económica urbana (tal como lo consagra, de manera meramente declarativa, el artículo 2 de los objetivos de la Ordenanza n.º 1787), sino que, por el contrario, genera un ciclo regresivo que empuja inevitablemente al administrado hacia la mendicidad, la desnutrición familiar o, en los peores escenarios de desesperación, a las redes de la delincuencia y la criminalidad. La fiscalización que debería ordenar la ciudad termina propiciando mayor exclusión.
2. Anulación fáctica del acceso al sistema de justicia: la barrera socioeconómica que denuncian las Reglas de Brasilia se materializa de la forma más cruel e irónica a través de las ejecuciones de medidas provisionales arbitrarias en las

calles. La materialización de las incautaciones irregulares y las confiscaciones de facto, circunstancias que se ven perversamente agravadas por la irregularidad documental al omitirse sistemáticamente el levantamiento del «Acta de Ejecución de Medida Provisional» probatoria exigida por ley, no solo priva inconstitucionalmente al comerciante de sus derechos a la propiedad y a la libre iniciativa laboral. En ese mismo acto de fuerza institucional, el aparato municipal lo despoja de los escasos recursos económicos diarios que resultan materialmente imprescindibles para solventar los costos que demanda cualquier estrategia de defensa legal en el Perú.

Sin ingresos provenientes de sus ventas, el ambulante afectado podría quedar materialmente inhabilitado hasta para pagar un simple pasaje de transporte público hacia la municipalidad, costear las fotocopias de un expediente, solventar los días que requiere para hacer trámites, y mucho menos abonar el honorario básico de un asesoramiento legal indispensable para acercarse al sistema de justicia, ya sea para intentar recuperar su mercancía cautelada, demandar civilmente una indemnización o interponer un recurso de queja contra los agentes agresores. El Estado, mediante este accionar, configura un escenario de indefensión material y absoluta, esto es, el agente municipal le sustrae los bienes al administrado y, simultáneamente, destruye su precaria capacidad material y logística, además de quebrantar su resistencia emocional para defenderlos y reclamarlos ante el propio sistema administrativo y judicial.

3. Incompatibilidad radical con el mandato positivo de remoción de obstáculos: la finalidad de las Reglas de Brasilia no se detiene en la mera declaración retórica de la vulnerabilidad, sino que ordena a todos los poderes públicos, sin excepción, la imposición de una obligación jurídica positiva consistente en

el deber ineludible de desarrollar políticas, reformas procesales y actos administrativos tendientes a remover activamente los obstáculos de orden social y económico que limitan el acceso y la tutela judicial efectiva para las poblaciones desfavorecidas.

La actuación material de la entidad municipal (potestad fiscalizadora) basada en la violencia física y el despojo arbitrario actúa en sentido frontalmente opuesto y hostil a estos estándares internacionales vinculantes. Lejos de allanar el camino hacia la inclusión y la protección de derechos, la administración edil instaura, de manera deliberada, nuevas, más altas y más insalvables barreras para la población informal, operando mediante la intimidación física y la neutralización patrimonial inmediata e irreparable.

Iniciativas meritorias emanadas desde el Poder Judicial, como la implementación de los programas de Justicia Itinerante —que se explicarán más adelante—, persiguen con inequívoco propósito acercar el aparato estatal y a los magistrados a los sectores urbanos y rurales estructuralmente excluidos. Estos mecanismos, fundamentados precisamente en la materialización de la finalidad de las Reglas de Brasilia, buscan facilitar plataformas logísticas en zonas de alta conflictividad, donde los propios ciudadanos ambulantes podrían tramitar procesos de amparo, acciones de hábeas corpus por detenciones ilegales o denuncias penales de manera sumaria ante la agresión inminente.

Sin embargo, el éxito de todo modelo procesal inclusivo está condicionado a la existencia de una articulación protectora y garantista en las etapas primarias de interacción ciudadana. Mientras el órgano de línea y ejecutor de la administración pública (es decir, las gerencias de seguridad y fiscalización municipal) no logre interiorizar institucionalmente que el ciudadano infractor del ordenamiento urbano que tienen frente a ellos no es, bajo ninguna óptica, un enemigo del Estado, sino una persona que padece severas condiciones

de vulnerabilidad socioeconómica; el diseño global de inclusión, pacificación social y justicia que postulan los tratados de derechos humanos resultará ilusorio, y las veredas de nuestras ciudades continuarán siendo escenarios de confrontación lesiva entre el rigor de la ley formal y la angustia de la subsistencia material.

5. LA BRECHA ENTRE LA LEGALIDAD ADMINISTRATIVA Y LA VÍA DE HECHO: ALCANCES Y LÍMITES DE LA ORDENANZA N.º 1787

5.1 Libertad de trabajo y comercio ambulatorio

La Constitución reconoce el derecho fundamental a trabajar libremente, con sujeción a ley (artículo 2, inciso 15), así como el deber y derecho al trabajo como base del bienestar social. También garantiza la libertad de empresa, comercio e industria, siempre que el ejercicio de estas libertades no afecte la moral, la salud ni la seguridad pública. El comercio ambulatorio se sitúa precisamente en la intersección de estos derechos: es una forma de trabajo por cuenta propia que se desarrolla en el espacio público, donde también existen otros intereses que el Estado debe proteger (Expediente n.º 8726-2005-PA/TC, 2005, fundamento 7).

La discusión sobre los límites de la fiscalización municipal a los vendedores ambulantes no se desarrolla en el vacío. El Tribunal Constitucional (TC) ha resuelto, en los últimos años, varios casos donde se enfrentan dos intereses: de un lado, el derecho de los vendedores a trabajar en la vía pública; y, de otro, la facultad de las municipalidades para ordenar el espacio público. Esta jurisprudencia ofrece criterios concretos que sirven como guía tanto para los municipios como para los propios vendedores ambulantes.

En el Expediente n.º 00024-2013-PI/TC, el TC analizó la Ordenanza n.º 279 de la Municipalidad Distrital de Carabayllo, que declaraba «zona rígida» prácticamente todas las vías públicas del

distrito, lo que, en los hechos, expulsaba a los vendedores ambulantes. El Tribunal determinó que esta regulación era inconstitucional porque transformaba una excepción (la zona rígida) en una regla general y, con ello, suprimía de manera injustificada el ejercicio del comercio ambulatorio. Además, precisó que el hecho de que el comercio se realice de manera itinerante no lo hace, por sí mismo, ilegal o contrario a la Constitución. En otras palabras, la municipalidad puede limitar el comercio ambulatorio en ciertas zonas específicas y por razones claras —seguridad, salud, tránsito—, pero no puede prohibirlo en todo el distrito de forma arbitraria (fundamentos 14 y ss.). Esto permite determinar también que las municipalidades pueden definir lugares autorizados para el comercio ambulatorio y regular las condiciones en las que se llevará a cabo, pero no pueden convertir esa regulación en una excusa para vaciar de contenido el derecho al trabajo.

Posteriormente, respecto de lo último señalado, en la sentencia recaída en el Expediente n.º 05678-2016-PA/TC, el Tribunal Constitucional señaló expresamente que el comercio ambulatorio desarrollado en la vía pública representa un supuesto de ejercicio de la libertad de trabajo y que, por ello, corresponde examinar si las acciones municipales de desalojo afectan este derecho (fundamento 5). El Tribunal no niega que las municipalidades puedan ordenar y regular el comercio ambulatorio, pero exige que dicha regulación respete la Constitución y que las medidas adoptadas no sean arbitrarias ni desproporcionadas.

En conjunto, esta línea jurisprudencial permite extraer los siguientes mensajes:

1. El TC ha dejado claro que vender en la calle es una forma legítima de ejercer la libertad de trabajo, no una simple «infracción» que el municipio pueda eliminar sin más.
2. Las municipalidades pueden y deben regular el comercio ambulatorio, pero no pueden prohibirlo totalmente en su

- jurisdicción ni actuar con desalojos masivos que dejen a las personas sin alternativas de subsistencia.
3. La municipalidad puede ordenar el espacio público, pero no puede tratar al vendedor ambulante como si fuera un delincuente.
 4. Cualquier medida que limite su trabajo debe estar basada en una norma publicada y respetar sus derechos básicos de defensa.
 5. Antes de ejecutar desalojos o imponer sanciones severas, las autoridades deben ofrecer o seguir ofreciendo opciones razonables (reubicación, ferias autorizadas, empadronamientos) y evaluar si la medida es proporcional a la falta cometida.

En la práctica, esto significa que un fiscalizador municipal que interviene a un vendedor en extrema pobreza no enfrenta a un «enemigo» del orden, sino a una persona cuyo trabajo está amparado por la Constitución. Por ello, la imposición de sanciones administrativas exige una interpretación restrictiva y un trato cuidadoso, rechazando cualquier castigo indiscriminado. En definitiva, combatir la informalidad no puede ser sinónimo de criminalizar la pobreza.

5.2 El diseño normativo de la regulación, la retención, el decomiso y la destrucción

La Ordenanza n.º 1787, promulgada con el objetivo de establecer normas y criterios administrativos, técnicos y legales para el desarrollo del comercio ambulatorio, declara en su artículo 2 que su finalidad es garantizar el respeto a la tranquilidad, la seguridad y el ornato, promoviendo simultáneamente mecanismos de desarrollo económico e inclusión social. La norma introduce categorías legales específicas, diferenciando al «comerciante ambulante regulado» —aquel debidamente inscrito en el padrón municipal; numeral 4.10 del

artículo 4— del «comerciante ambulante no regulado» —quien ejerce la actividad de forma itinerante o carece de autorización; numeral 4.13 del artículo 4—.

Posteriormente, la Ordenanza n.º 1933 modificó la Ordenanza n.º 1787 e introdujo la figura de la «evaluación socioeconómica» (numeral 4.16), un proceso mediante el cual se evalúa el nivel económico, las condiciones de vida, la carga familiar y el estado de salud del comerciante para acreditar su «estado de necesidad», evidenciando que la norma primigenia reconoce la vulnerabilidad inherente al sujeto que regula. Asimismo, la Ordenanza n.º 1933 establece causales estrictas para el cese de autorizaciones, exigiendo que la inactividad de un comerciante se demuestre mediante constataciones formales antes de proceder a su retiro del padrón (artículo 32 de la Ordenanza n.º 1787).

El aparato sancionador y correctivo de este marco regulatorio se materializa a través de la Ordenanza n.º 2200 (Régimen de Aplicación de Sanciones Administrativas). Es aquí donde se delimitan las facultades de los agentes municipales frente a las infracciones. El artículo 16 de esta última ordenanza autoriza a los fiscalizadores dependientes del Cuerpo de Vigilancia Metropolitano a ejecutar «medidas provisionales» de manera directa e inmediata, las cuales incluyen el decomiso y la retención. La norma señala literalmente que para la ejecución de estas medidas «se podrá emplear cualquier medio de coacción o ejecución forzosa».

- El Decomiso (numeral 1 del artículo 34). El decomiso implica la pérdida definitiva de la propiedad en favor de la municipalidad. Sin embargo, su aplicación no es libre. La Ordenanza n.º 2200, en concordancia con el ordenamiento jurídico nacional, limita el decomiso a escenarios que representen un peligro objetivo, como productos de consumo humano adulterados, falsificados, en estado de descomposición o artículos cuya circulación esté

legalmente prohibida. El decomiso no está diseñado para incautar bienes lícitos (como prendas de vestir, triciclos de frutas o herramientas manuales) como mecanismo de castigo generalizado.

- La Retención (numeral 3 del artículo 34). A diferencia del decomiso, se concibe como una medida provisional orientada a interrumpir la conducta infractora —por ejemplo, ejercer comercio sin autorización—. Consiste en que la autoridad toma temporalmente la posesión del mobiliario o los productos. El procedimiento es estricto: se exige la elaboración en el momento de un «Acta de Ejecución de Medida Provisional» (artículo 17), detallando la relación de los bienes, su estado, la infracción imputada y los plazos para su recuperación. Los bienes no perecibles permanecen en el depósito municipal por un máximo de 30 días, permitiendo al administrado recuperarlos tras el pago de la multa correspondiente.

Por otro lado, es importante señalar que dentro de la Ordenanza n.º 2200 existe la figura administrativa de «destrucción» —señalada dentro de la medida de Decomiso, Inmovilización y Retención—, la cual procede única y exclusivamente sobre bienes que han sido decomisados o retenidos y que, por su estado o naturaleza, representan un riesgo inminente para la salud pública o el medio ambiente —por ejemplo, bienes perecibles tras seis días en el depósito—, justificándose los factores de tiempo o estado de conservación mediante informes técnicos, y exige la elaboración de una específica «Acta de destrucción» con la firma de dos trabajadores municipales.

5.3 La desnaturalización de la fiscalización

La constatación empírica de los registros audiovisuales difundidos en plataformas digitales —TikTok y YouTube— respecto a los operativos ejecutados en la ciudad de Lima y otras jurisdicciones evidencia que

las intervenciones se apartan absolutamente del cauce procedimental lícito para desnaturalizarse en actos de pura fuerza física. En la realidad constatada, las unidades de fiscalización inician persecuciones y forcejeos violentos orientados a arrancar la mercadería y destruir las herramientas de trabajo del administrado. La desproporción de esta estructura represiva queda acreditada en agresiones a puño limpio, el uso injustificado de armas eléctricas y ataques directos con objetos contundentes, como bloques de cemento.

Este nivel de hostilidad no distingue condiciones de vulnerabilidad, y desencadena escenarios críticos donde personas con discapacidad sufren vejaciones físicas y menores de edad caen al pavimento en medio de las grescas. El desprecio por la dignidad humana se materializa al confiscar abruptamente triciclos motorizados, arrojar y patear alimentos de venta diaria contra el suelo e intimidar activamente a los ciudadanos que intentan documentar los abusos. El asedio sistemático alcanza niveles de irracionalidad, donde se ataca incluso a comerciantes formalizados con autorización edil, obligando a los vendedores a esconderse debajo de vehículos pesados para proteger su capital de subsistencia. La gravedad de estos actos ha generado que la propia fuerza pública policial y los transeúntes deban intervenir para frenar el hostigamiento, lo cual demuestra irrefutablemente que en las calles no opera un procedimiento administrativo de ordenamiento urbano, sino una coacción institucionalizada y violenta carente de todo límite constitucional.

Estas escenas documentadas no reflejan el ejercicio legítimo del ordenamiento local, sino el despliegue de una fuerza asimétrica que somete al eslabón más frágil de la economía urbana, configurando un ataque directo contra el vendedor ambulante en situación de extrema pobreza. Dicha coerción física ignora deliberadamente que, conforme a los estándares vinculantes establecidos en las Reglas 3 y 4 de Brasilia, el administrado intervenido ostenta la categoría jurídica de persona en condición de vulnerabilidad.

Al materializar esta represión durante los operativos, la administración municipal incurre de manera recurrente en la figura que la dogmática jurídica denomina «vías de hecho», la cual se configura cuando el aparato estatal ejecuta actuaciones materiales que carecen del respaldo de un acto administrativo previo, lesionando gravemente los derechos fundamentales y patrimoniales del ciudadano bajo una falsa apariencia de fiscalización.

Tabla 1

Contraste analítico estructural entre el imperativo procedimental de la norma edil y la configuración fáctica de la vía de hecho municipal

Dimensión de la acción administrativa (Ordenanza n.º 2200 de la MML)	Mandato normativo y garantía procedimental exigible en derecho	Ejecución fáctica irregular en operativos municipales (vía de hecho)	Consecuencia procesal subyacente en el administrado vulnerable
Materialización de la retención provisional (arts. 16 y 17)l	Requiere inspección, individualización del presunto infractor y levantamiento ineludible de un «Acta de Ejecución de Medida Provisional», detallando los bienes in situ.	Despojo patrimonial sin rastro documental: las mercancías y herramientas son sustraídas e introducidas en vehículos municipales sin la elaboración ni la entrega de acta alguna, ocultando la identidad del agente interviniente.	Prueba diabólica: genera una indefensión probatoria estructural, impide materialmente al comerciante identificar el bien para exigir su restitución y exige la inversión de la carga probatoria (carga dinámica) en sede contencioso administrativa.
Graduación de bienes pasibles de decomiso	El decomiso —como pérdida definitiva de la propiedad— está restringido jurídicamente a productos tóxicos, adulterados o prohibidos, por representar peligro inminente para la salud o la seguridad pública.	Confiscación punitiva de patrimonio lícito: incautación sistemática y pérdida permanente de capital de trabajo legal —como alimentos no perecibles, prendas de vestir, artesanías y módulos rodantes manuales—.	Revictimización y aniquilación económica: extinción fáctica e inmediata del único medio de subsistencia familiar urbano, que empuja inexorablemente al comerciante hacia la pobreza extrema y la exclusión social.

Límites de la ejecución forzosa y uso de la coacción (art. 16)	La coacción administrativa exclusiva de la fuerza autorizada recae exclusivamente sobre las «cosas» —clausura, uso de cerrajería—. Ante la resistencia humana activa, la entidad edil debe suspender el acto y solicitar auxilio exclusivo a la Policía Nacional.	Usurpación material de la competencia pública: empleo paramilitarizado de fiscalizadores ediles (grupos de intervención rápida) provistos de escudos antimotines para reducir físicamente, empujar, golpear y doblar la resistencia del vendedor ambulante infractor.	Vulneración de la integridad personal y tipicidad penal: afectación directa a la dignidad humana —artículo 1 de la Constitución— e integridad personal —artículo 2, inciso 1—, evidenciando la concurrencia ideal de delitos como abuso de autoridad, lesiones y daños.
--	---	---	---

Nota: Elaboración propia a partir del análisis dogmático de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la Ley n.º 27444), la jurisprudencia constitucional vinculante (STC 00015-2005-PI/TC) y el marco regulatorio metropolitano sancionador.

Mientras la estructura legal faculta a la municipalidad a ejecutar medidas provisionales pacíficamente mediante la elaboración de un inventario detallado y la entrega de un acta que garantice el derecho a la defensa y a la recuperación del patrimonio, en los operativos cotidianos se observa un patrón conductual diametralmente opuesto. Los agentes de fiscalización, bajo la errónea premisa de estar amparados por la facultad de usar «cualquier medio de coacción», proceden a arrancar violentamente la mercadería de las manos de los comerciantes y a destruir el patrimonio en el mismo lugar de la intervención sin ningún tipo de registro documental —según los testimonios de los propios ambulantes y de los peatones—. Por ello, esta desviación de poder desnaturaliza la finalidad de la medida provisional.

Las municipalidades tienen la facultad de regular y controlar el comercio ambulatorio; así lo reconoce la Ley Orgánica de Municipalidades al encargarles la ordenación del espacio público y la actividad comercial. Esa competencia les permite dictar ordenanzas, realizar operativos y verificar que se cumplan las reglas. La fiscalización

del espacio público no es una actividad ilegítima *per se*, en la medida en que encuentra una habilitación competencial expresa en el artículo 46 de la Ley Orgánica de Municipalidades, el cual faculta a las entidades ediles a imponer medidas de carácter provisional, como la retención y el decomiso, entre otras. El quiebre constitucional y la desnaturalización del modelo surgen cuando, amparándose dolosamente en dicha habilitación legal, las autoridades ediles abandonan el diseño procedimental de forma flagrante, intencional y evidente. Si bien el marco normativo metropolitano, específicamente los artículos 16 y 17 de la Ordenanza n.º 2200, exige formalmente la emisión *in situ* de un «Acta de Ejecución de Medida Provisional» al momento de efectuar la medida provisional respectiva para salvaguardar la cadena de custodia y el derecho a la defensa, en la operatividad cotidiana esta exigencia es deliberadamente omitida por el personal de fiscalización.

Esta inobservancia funcional transforma irremediablemente la potestad sancionadora en una auténtica vía de hecho. Al respecto, Morón (2023) es categórico al sostener que la debida observancia del debido procedimiento exige como presupuesto irrenunciable que cualquier actividad de ejecución forzosa esté precedida de un acto administrativo formal, dictado con la participación útil del administrado (tomo II, p. 126). Por consiguiente:

Cualquier actuación material de ejecución que no esté precedida de un acto administrativo se traduce en una vía de hecho, violatoria por tanto del derecho a la defensa del administrado que sufre las consecuencias de esa ilegal actuación de la Administración Pública. (tomo II, p. 127)

La potestad fiscalizadora se desnaturaliza, precisamente, porque la administración utiliza su propio marco legal de ordenamiento urbano como una mera fachada institucional, ejecutando el despojo material del patrimonio del administrado de forma estrictamente irregular y

negándose a entregar el soporte documental que su propia norma rectora le impone emitir.

A la luz de la jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional del Perú, establecida en la STC Expediente n.º 00015-2005-PI/TC, la facultad de autotutela ejecutiva de la Administración Pública no constituye una discrecionalidad abusiva al margen del Estado de Derecho, sino que encuentra su límite infranqueable en el respeto irrestricto de los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva (fundamento 46). Por ende, comportamientos antijurídicos como arrancar violentamente la mercancía y/o herramienta de trabajo sin la emisión del acta de ejecución de la medida de carácter provisional respectiva, o la destrucción *in situ* de estas, trascienden la simple irregularidad procedimental para encuadrarse en conductas típicas del ordenamiento penal, tales como el abuso de autoridad, el hurto agravado o el delito de daños. Cuando el sujeto pasivo que padece este despojo patrimonial es, además, un comerciante inmerso en la extrema pobreza, la irregularidad operativa se convierte en una agresión institucionalizada que contraviene abiertamente los mandatos de eliminación de barreras y mitigación de asimetrías exigidos por las Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad.

5.4 ¿Se necesita autorización para fiscalizar o pueden actuar de oficio?

Conviene distinguir dos momentos. Para realizar labores de fiscalización (recorrer las calles, constatar si hay venta ambulatoria en zonas rígidas, identificar ambulantes no autorizados) la municipalidad puede actuar de oficio, amparada en su competencia general de control del comercio y del uso de la vía pública. No hace falta una resolución individualizada que autorice cada operativo. De hecho, sería imposible gestionar la ciudad si cada visita a la calle exigiera un mandato particular.

Otra cosa es la ejecución forzosa de una medida —decomisos, retenciones, clausuras o desalojos—. En este punto, según Morón (2023) la exigencia de que el acto administrativo conste por escrito funciona como una garantía esencial para impedir que la administración ejecute acciones arbitrarias o vías de hecho sin el debido respaldo de una resolución (tomo II, p. 135). Por este motivo, el poder sancionador del Estado únicamente puede ejercerse a través de decisiones fundamentadas. Estas decisiones deben ser el resultado de un procedimiento previo que garantice al ciudadano el derecho a conocer los cargos en su contra, presentar sus defensas y cuestionar la medida impuesta (tomo II, pp. 416-419). Guzmán (2020) añade que la actividad de fiscalización debe desembocar, cuando sea necesario, en un procedimiento sancionador o, en su caso, en medidas de fiscalización debidamente documentadas (p. 410), pero nunca en acciones físicas descoordinadas que impidan el control judicial posterior.

En otras palabras, los fiscalizadores pueden salir a la calle sin «autorización escrita» para observar, dialogar y orientar. Pero, si van a ejecutar medidas de carácter provisional sobre mercaderías o herramientas de trabajo para liberar y ordenar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes, necesitan que esa medida esté prevista en una norma, que sea proporcional y que quede registrada en un acta o documento similar. De lo contrario, el vendedor queda indefenso, pues no sabe quién lo intervino, no tiene ningún acto administrativo que cuestionar o impugnar, no puede ir a reclamar. Esta situación de absoluta indefensión choca directamente con la finalidad (Regla 1) de las Reglas de Brasilia (2018) y su mandato expreso de reducir los obstáculos procesales y materiales para el acceso a la justicia de las personas vulnerables. Lejos de brindar la información y el trato adecuado que exigen las Reglas 28 y 33, la ejecución de operativos «sin rastro» aumenta exponencialmente estas barreras, al impedir materialmente que los vendedores ambulantes puedan ejercer su derecho a la defensa ante posibles abusos de autoridad.

6. LA EXCLUSIVIDAD DE LA FUERZA PÚBLICA: DELIMITACIÓN COMPETENCIAL ENTRE FISCALIZADORES MUNICIPALES Y LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

Uno de los argumentos recurrentemente esgrimidos por las gerencias de fiscalización y control (Subgerencia de Operaciones de Fiscalización) y de seguridad ciudadana para justificar la contundencia de sus operativos es la imperiosa necesidad de «restablecer el principio de autoridad» frente a comerciantes que se resisten al retiro. Este razonamiento, sin embargo, adolece de un vicio de inconstitucionalidad insalvable, al confundirse la potestad administrativa de sancionar con la exclusividad estatal de la fuerza física pública.

6.1 La competencia constitucional del orden interno y uso de la fuerza pública

El uso de la fuerza física no se encuentra distribuido de manera ambigua, arbitraria o desordenada entre las diversas entidades administrativas del aparato estatal, sino que está concentrado, determinado, regulado y delimitado funcionalmente a instituciones específicas. De acuerdo con el artículo 166 de la Constitución Política del Perú, es la Policía Nacional del Perú (PNP) la institución que tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno de la República.

Esta exclusividad está regulada mediante el Decreto Legislativo n.º 1186, decreto que regula el uso de la fuerza por parte del personal de la Policía Nacional del Perú, y su Reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo n.º 012-2016-IN. Este último establece que cualquier intervención que requiera el uso de la fuerza debe ceñirse a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad (artículo 6).

El legislador diseñó un «modelo del uso de la fuerza» que establece niveles preventivos —literal a del artículo 9: presencia policial, verbalización, control de contacto— y niveles reactivos —literal b del

artículo 9: control físico, tácticas defensivas no letales y fuerza letal—. Este modelo se activa única y exclusivamente en función del nivel de resistencia o agresividad del ciudadano —resistencia pasiva o activa—. La aplicación de llaves de reducción, el empleo de varas de ley, el uso de grilletes o cualquier manipulación corporal orientada a doblegar la voluntad de un individuo es, indiscutiblemente, una función de exclusiva naturaleza policial.

El texto normativo citado y la finalidad del mandato constitucional son inequívocos; es la PNP la entidad encargada de prestar protección y auxilio directo a las personas y a la comunidad, garantizar el cumplimiento de las leyes, prevenir y combatir la delincuencia, y mantener la paz social. Para el cumplimiento de estos fines supremos, la Constitución confiere a los efectivos policiales, y solo a ellos en el ámbito civil, la atribución exclusiva del empleo coercitivo, gradual y proporcional de la fuerza pública sobre la integridad corporal de los ciudadanos para neutralizar alteraciones al orden legal, someter resistencias activas o realizar detenciones. Los agentes de fiscalización municipal, los serenos o los miembros de cuerpos de vigilancia metropolitana, bajo ninguna interpretación constitucional extensiva, analógica o sistemática, ostentan facultades de policía del orden interno. Su naturaleza jurídica y funcional se circunscribe estrictamente al ámbito de la «policía administrativa», entendida esta como la potestad de inspección, control, vigilancia y sanción sobre el cumplimiento de regulaciones locales —parámetros urbanísticos, sanidad, zonificación, horarios de funcionamiento—.

6.2 La Ley Orgánica de Municipalidades y los límites de la ejecución forzosa

La Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) consagra la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos locales, dotándolos de un conjunto de competencias exclusivas y compartidas,

entre las cuales destaca la facultad de planificar el desarrollo urbano, regular el comercio ambulatorio, otorgar licencias y ejecutar medidas correctivas frente a los infractores. No obstante, la amplitud de esta autonomía administrativa encuentra su límite absoluto en los derechos fundamentales. En ningún extremo de la LOM se confiere a las municipalidades la potestad de formar fuerzas de choque, ni se faculta a su personal para el uso de la fuerza ni para actuar con violencia, someter físicamente o reducir a un ciudadano, por más infractor que este sea.

Guzmán (2024) explica que la ejecución forzosa de los actos administrativos por parte de las entidades busca la materialización de la decisión pública ante el incumplimiento voluntario del administrado, pero esta potestad no es un poder discrecionalmente ilimitado (pp. 135-136).

La potestad fiscalizadora y sancionadora de las municipalidades, si bien se encuentra reconocida de manera amplia en el artículo 46 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), es de naturaleza eminentemente administrativa y civil. El ejecutor de dicha potestad, el fiscalizador municipal, ostenta la calidad de servidor público y carece absolutamente de facultades coactivas que impliquen la afectación de la integridad física de los ciudadanos. No obstante, existe una grave desviación interpretativa y normativa en el ordenamiento local. Marcos legales como el artículo 16 de la Ordenanza n.º 2200 de Lima Metropolitana —modificado por la Ordenanza n.º 2666— establecen que, para efectivizar la medida de carácter provisional correspondiente, «se podrá emplear cualquier medio de coacción o ejecución forzosa, tales como la adhesión de carteles, el uso de instrumentos y herramientas de cerrajería, el uso de equipamientos o maquinarias livianas o pesadas, la ubicación de personal [...]». Resulta constitucionalmente imperativo, bajo el principio de fuerza normativa de la Constitución, realizar una interpretación estricta y restrictiva de esta habilitación

legal, en el sentido de que la coacción material y la ejecución forzosa autorizada al agente municipal recaen exclusiva y excluyentemente sobre las «cosas» o los bienes inanimados, tales como la carretilla de venta o la mercadería tangible, pero se encuentran absolutamente proscrita cuando pretenden ejercerse mediante violencia física directa o reducción sobre la «humanidad» de los administrados.

Ninguna ordenanza municipal posee la jerarquía jurídica necesaria para transgredir el mandato del artículo 166 de la Constitución Política del Perú ni arrogarse las atribuciones de control de multitudes y coerción humana que el Decreto Legislativo n.º 1186 otorga, con carácter de exclusividad indelegable, a la Policía Nacional del Perú (PNP). El personal de fiscalización edil carece de cobertura legal, inmunidad o justificación para someter, taclear, sofocar o golpear a un ciudadano bajo el pretexto de estar materializando una «ejecución forzosa provisional» o restableciendo el principio de autoridad para la regulación del espacio público para garantizar el orden, la seguridad ciudadana, la fluidez del tránsito y el embellecimiento urbano. Por consiguiente, el cauce procedimental lícito y garantista exige que, si durante la incautación de la mercancía o de la herramienta de trabajo el vendedor ambulante en situación de vulnerabilidad opone resistencia física activa —por ejemplo, al aferrarse a su capital de subsistencia o bloquear materialmente la acción edil—, el fiscalizador se abstenga de intervenir mediante forcejeos, reducción corporal o cualquier forma de repulsión física directa, pues carece de competencia legal para ejercer fuerza sobre la persona intervenida.

En ese instante exacto, la acción administrativa directa debe suspenderse de manera automática y nace la obligación legal ineludible de requerir el auxilio de la fuerza pública. Es el personal policial especializado de la PNP, y no los denominados grupos de intervención municipal rápida, la única autoridad investida constitucionalmente para ejercer la coerción física, neutralizar las alteraciones al orden

público con criterios de proporcionalidad y garantizar que el procedimiento sancionador pueda concluirse sin vulnerar el contenido esencial del derecho a la integridad personal.

6.3 El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana – SINASEC (Ley n.º 27933) y el Servicio de Serenazgo Municipal (Ley n.º 31297)

La Ley n.º 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, y su Reglamento —Decreto Supremo n.º 011-2014-IN—, refuerzan este esquema de subordinación y complementariedad. La norma precisa a los cuerpos de Serenazgo y a las gerencias de seguridad ciudadana municipal como actores fundamentales, pero eminentemente coadyuvantes, preventivos y disuasivos (artículo 64 y ss. del Reglamento). El diseño del sistema obliga a una relación intrínseca con la PNP. Las actuaciones operativas conjuntas de gran envergadura reflejan la aplicación teórica de esta norma. Por ejemplo, en los operativos de recuperación del «Damero C» en el emporio de Gamarra (Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional - Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima, 2025), la acción municipal de desalojo movilizó a 200 trabajadores ediles, pero requirió indefectiblemente el despliegue paralelo de 500 agentes de la Policía Nacional del Perú. Esta abrumadora presencia policial no fue accidental, sino el cumplimiento del mandato legal que exige que la PNP garantice el orden público y neutralice cualquier alteración a la paz social, permitiendo que la municipalidad ejecute su labor administrativa.

Es cierto que la Ley n.º 31297, Ley del Servicio de Serenazgo Municipal, y su Reglamento (Decreto Supremo n.º 009-2022-IN—, autoriza a los serenos a portar «medios de defensa» y armas no letales, tales como grilletes, bastones tonfa, gas pimienta y chalecos antibalas—literal j del artículo 3 del Reglamento—. Indudablemente, la utilización de este equipamiento se traduce en la autorización para

ejercer el uso de la fuerza. Pese a ello, al analizar el espíritu de la ley y su reglamentación, queda claro que este despliegue de fuerza coercitiva fue concebido con un propósito estrictamente delimitado para la prevención delictiva y la legítima defensa. En consecuencia, la fuerza que proveen estos medios solo puede ejercerse frente a actos criminales reales que atenten contra la integridad física y la vida de las personas, como un asalto, descartando su uso arbitrario en situaciones que no revistan naturaleza delictiva.

De hecho, bajo este marco, la conformación y despliegue de los mal llamados «Grupos de Intervención Rápida» (GIR), escuadrones de choque o grupos de contención por parte de las gerencias municipales de fiscalización, provistos de indumentaria antimotines (tácticos), constituye una usurpación de funciones y una actuación al margen de la Constitución.

Cuando un batallón de fiscalizadores irrumpe en las calles, especialmente dentro o alrededor del área de centros comerciales — Mesa Redonda, Mercado Central, Gamarra, entre otros—, formando barreras de escudos, empujando a la multitud, forcejeando para arrebatar mercancías e incluso golpeando a los ambulantes y a sus familiares, el municipio abandona su rol administrativo y se arroga competencias de control de multitudes y uso de fuerza táctica que la Constitución confiere exclusivamente a la Unidad de Servicios Especiales (USE) u otras divisiones competentes de la Policía Nacional.

En suma, cualquier acto de coacción o fuerza física ejercido directamente, por un funcionario o servidor público que viste un chaleco de fiscalización municipal o uniforme antimotines o tácticos para operativos de fiscalización, contra el cuerpo o la humanidad de un vendedor ambulante —ya sean empujones, tacleadas, arrastre físico por el pavimento, uso de varas u otros similares— constituye una flagrante usurpación de funciones constitucionales reservadas a la Policía Nacional del Perú y extralimita flagrantemente la competencia material de la administración local.

7. DERECHOS FUNDAMENTALES Y PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS QUEBRANTADOS POR LA COACCIÓN ILEGAL

Cuando el aparato de fiscalización municipal abandona los cauces del procedimiento legalmente establecido y recurre a la violencia física, al despojo patrimonial inmotivado y a la destrucción de bienes al margen de las formalidades, el Estado, a través de sus agentes locales, perpetra un concurso ideal de violaciones sistemáticas. Estas vulneraciones impactan tanto en derechos fundamentales consagrados en la Constitución como en los principios del derecho administrativo sancionador tipificados en la Ley n.º 27444.

7.1 Vulneración de derechos fundamentales de rango constitucional

El ejercicio abusivo de la potestad fiscalizadora anula las garantías constitucionales más elementales del ciudadano, transformando la calle en un espacio de desorden administrativo donde rige la ley del más fuerte.

- **Derecho a la dignidad humana y a la integridad personal — artículos 1 y 2, inciso 1 de la Constitución—.** La Constitución consagra en su primer artículo que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. La dignidad impone que el ser humano sea tratado siempre como un fin en sí mismo y nunca como un mero objeto de intervención estatal. Someter a un ciudadano, frecuentemente mujeres cabeza de familia, migrantes o personas adultas mayores, a un trato vejatorio, humillante y violento en la vía pública, frente a la mirada de transeúntes, vulnera directamente este propósito. Frente al despojo material y la materialización de las vías de hecho desarrolladas en el acápite 4.3 del presente artículo, la intervención municipal trasciende la simple irregularidad procedimental para configurar una lesión directa al contenido esencial del artículo 1 de la Constitución Política del Perú. El uso desproporcionado del poder

fiscalizador y sancionador, el doblegamiento físico y la anulación de la autonomía personal del comerciante vulnerable en la vía pública vulneran irremediablemente el derecho a la integridad moral, psíquica y física. Esta actuación material reduce al administrado a un mero objeto de represión administrativa, vaciando de contenido sustantivo el imperativo constitucional que consagra a la persona humana y el respeto irrestricto a su dignidad como el fin supremo de la sociedad y del Estado.

- **Derecho a la propiedad —artículos 2, inciso 16 y 70 de la Constitución—.** La Carta Magna establece el derecho fundamental a la propiedad y señala expresamente en su artículo 70, que el derecho de propiedad es inviolable y que el Estado lo garantiza. Nadie puede ser privado de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización. En el estricto ámbito del derecho administrativo sancionador, la privación de la propiedad privada de un administrado —vendedores ambulantes— solo es constitucionalmente admisible mediante la figura de una ejecución de medida de carácter provisional —decomiso o retención— jurídicamente válida, la cual debe estar sustentado en un acto administrativo debidamente motivada que acredite fehacientemente la infracción, precedido siempre por un «Acta de Ejecución de Medida Provisional» que cautele la cadena de custodia del bien. Arrancar violentamente el instrumento de trabajo o mercancía, subirlo o arrojarlo al vehículo municipal del operativo sin procedimiento previo, sin inventario y sin posibilidad de cuestionamiento o impugnación, no constituye una medida de carácter provisional legal; constituye, material y jurídicamente, una confiscación de facto, que despoja al ciudadano en situación de vulnerabilidad de su escaso y vital capital económico.

- **Derecho a la libertad de trabajo —artículos 2, inciso 15 y 22 de la Constitución—.** Toda persona tiene derecho a trabajar libremente, con sujeción a la ley. Si bien la jurisprudencia ha consolidado que el comercio ambulatorio irregular no constituye el ejercicio de un derecho absoluto ni irrestricto —puesto que colisiona inevitablemente con el derecho colectivo al libre tránsito, al disfrute del espacio público y a un medio ambiente equilibrado—, la represión violenta —en algunos casos con destrucción arbitraria— de los instrumentos de trabajo o mercancías —medios de producción— impide fácticamente que estas personas puedan generar ingresos para su subsistencia diaria. La destrucción del instrumento de trabajo o mercancía no solo sanciona una falta administrativa, sino que anula la posibilidad futura de ejercer la libertad de trabajo.
- **Derecho al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva —artículo 139, inciso 3 de la Constitución—.** Este principio consagra el derecho de toda persona a no ser sancionada sin haber sido oída, procesada y vencida en un procedimiento que respete todas las garantías formales, instrumentales y materiales. La incautación repentina y sorpresiva mediante actos de violencia, al carecer del acta de ejecución de la medida de carácter provisional, genera un estado de indefensión absoluta. El vendedor ambulante se ve impedido de conocer la identidad del funcionario interviniente, desconoce la base normativa exacta de la infracción que se le imputa, ignora el destino y el paradero de su instrumento o mercadería sustraída y, en consecuencia, se encuentra materialmente imposibilitado de interponer los recursos administrativos de descargo, apelación o las acciones constitucionales de defensa pertinentes.

7.2 Infracción a los principios del procedimiento administrativo sancionador —Ley n.º 27444—

El artículo 248 del TUO de la LPAG establece los principios rectores de la potestad sancionadora. Estos principios rigen de manera supletoria e imperativa a todas las entidades de la Administración Pública, incluidos los gobiernos locales, operando como la principal garantía limitadora contra el uso arbitrario del poder sancionador.

- **Principio de legalidad.** Establece que la potestad sancionadora debe estar expresamente atribuida por norma con rango de ley. Si bien la LOM delega competencias, la actuación del fiscalizador debe ceñirse a la ley. Ejecutar medidas de carácter provisional —retención o decomiso, con destrucción en algunos casos— sobre bienes de forma inmediata, sin el procedimiento correspondiente, no está amparado legalmente.
- **Principio de tipicidad.** Solo constituyen conductas sancionables las infracciones previstas expresamente en la norma y, correlativamente, solo pueden imponerse las sanciones exactamente tipificadas. Si la Ordenanza n.º 2200 autoriza la «medida de carácter provisional» para infracciones de comercio no autorizado, el acto material de arrebató violento resulta absolutamente atípico frente al marco de medidas permitidas, convirtiendo la acción en un acto antijurídico.
- **Principio de razonabilidad (proporcionalidad).** Este es, sin lugar a duda, el principio rector más severamente vulnerado en los operativos de control contra el comercio ambulatorio. Morón (2023) sostiene que cualquier medida correctiva, y especialmente el decomiso, debe ajustarse de manera estricta al test de proporcionalidad. Esto implica que la autoridad administrativa no debe ni puede imponer medidas que resulten más gravosas de lo que es estrictamente necesario para satisfacer el interés público tutelado. El autor enfatiza que el decomiso (entendido como la privación

definitiva del bien) debe ser evaluado y aplicado como la *ultima ratio* del Derecho Administrativo (tomo II, pp. 421-432). Su aplicación se justifica razonablemente ante infracciones de suma gravedad, donde el objeto en sí mismo representa un peligro inminente, grave e inaceptable (por ejemplo, comercialización de alimentos putrefactos, tráfico de medicamentos falsificados, venta de productos pirotécnicos sin control, o sustancias nocivas). Sin embargo, si un comerciante ambulante en Gamarra vende prendas de vestir lícitas, calzado o golosinas envasadas sin contar con la autorización municipal temporal, la falta administrativa de ordenamiento territorial existe y debe ser sancionada, pero el bien jurídico afectado —el libre tránsito peatonal o el ornato— puede restituirse idóneamente con una medida menos lesiva, como la simple orden de retiro, la imposición de una multa pecuniaria, o en su defecto, la retención verdaderamente temporal que permita la recuperación del bien. Privar al comerciante ambulante de la totalidad de su capital de trabajo y herramienta de subsistencia —un patrimonio que puede representar la inversión de todos sus ahorros— como respuesta punitiva frente a una infracción de ordenamiento urbano resulta manifiestamente desproporcionado, irrazonable y abusivo. La sanción destruye al individuo y supera con creces la gravedad de la conducta reprochada.

- **Principio del debido procedimiento y separación de fases.** El procedimiento sancionador municipal exige garantías mínimas, incluyendo la distinción ineludible entre la autoridad que instruye —investiga los hechos— y la autoridad que decide —impone la sanción—, presumiendo siempre la licitud de las conductas del administrado mientras no existan pruebas objetivas en contrario. Ante las vías de hecho analizadas en los apartados precedentes, ejecutadas intempestivamente en el espacio público, la administración anula en su totalidad la fase instructiva y

suprime de manera radical el derecho fundamental a la defensa y a la presentación de descargos. Al operar en la irregularidad procedimental y sin el respaldo de un acto administrativo previo y tangible, el fiscalizador —o quien haga sus veces—, cuya función en esta etapa debería circunscribirse estrictamente a la recolección objetiva de medios probatorios, se constituye de manera simultánea en autoridad acusadora, autoridad decisoria y órgano ejecutor en el brevísimo lapso que dura el operativo. Esta concentración material y antijurídica de roles quiebra el principio rector de separación de fases exigido imperativamente por el TUO de la LPAG, condenando al administrado en situación de extrema pobreza a un estado de indefensión procesal absoluta.

8. CONSECUENCIAS JURÍDICAS Y MECANISMOS DE RESPONSABILIDAD POR EL ABUSO DE LA POTESTAD FISCALIZADORA

El diseño constitucional y administrativo peruano excluye de manera dogmática la existencia de «espacios exentos de control jurisdiccional» o «zonas de inmunidad» para el poder estatal. El ejercicio disfuncional, arbitrario y abusivo de la fuerza y la coacción por parte del personal de fiscalización municipal desencadena una pluralidad compleja de responsabilidades jurídicas concurrentes en tres fueros distintos: administrativo-disciplinario, civil patrimonial y penal, lo que activa de manera paralela diversos mecanismos de control institucional.

8.1 Responsabilidad administrativa disciplinaria

Los agentes y supervisores de fiscalización municipal se encuentran sujetos a regímenes laborales estatales, conforme a las disposiciones de la Ley del Servicio Civil (Ley n.º 30057) y su Reglamento —Decreto Supremo n.º 040-2014-PCM—, o a regímenes especiales como el Contrato Administrativo de Servicios —CAS, Decreto Legislativo

1057— y su Reglamento —Decreto Supremo n.º 075-2008-PCM—. La inobservancia flagrante del procedimiento establecido para la ejecución de medidas de carácter provisional previsto en la Ordenanza n.º 2200, incluida la omisión deliberada del levantamiento del «Acta de Ejecución de Medida Provisional», así como la actuación violenta, que puede incluir la destrucción del bien o agresiones físicas perpetradas contra los ambulantes, se tipifica objetivamente como una falta disciplinaria de gravedad.

El uso desproporcionado de la fuerza, la usurpación de facultades policiales y la extralimitación abusiva de funciones contravienen frontalmente los principios de probidad, respeto e idoneidad exigidos por el Código de Ética de la Función Pública —Ley n.º 27815—. La comisión de estas inconductas constituye causal plena y suficiente para que la Secretaría Técnica de la entidad inicie un Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD). Dado el nivel de afectación de derechos fundamentales y el grave perjuicio a la imagen institucional del Estado frente a la ciudadanía, estas faltas conllevan como sanción máxima y previsible la destitución definitiva del cargo y el cese del vínculo laboral, acarreando además la inhabilitación temporal para prestar servicios o ejercer la función pública en cualquier otra entidad del Estado.

8.2 Responsabilidad civil extracontractual y acción de repetición

El despojo violento y la consiguiente pérdida, daño irreparable o destrucción inmotivada de la mercadería, los módulos metálicos o las carretas de trabajo generan un daño patrimonial materialmente cuantificable. Bajo los parámetros hermenéuticos del Título V del TUO de la LPAG, los funcionarios y servidores públicos asumen plena responsabilidad civil, tanto frente a la propia entidad estatal como frente a los terceros afectados, por aquellos daños y perjuicios irrogados en el ejercicio abusivo de sus funciones cuando su actuación se encuentra viciada por dolo o culpa inexcusable.

En estos supuestos fácticos opera la teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado. El vendedor ambulante agraviado se encuentra legitimado para interponer una demanda civil de indemnización por daños y perjuicios directamente contra la Municipalidad Metropolitana o Distrital correspondiente. En esta vía, se exige el resarcimiento tanto del daño emergente —el valor económico objetivo y comprobable de la mercancía y del mobiliario sustraídos y, en algunos casos, destruidos— como del lucro cesante —la ganancia legítima dejada de percibir durante los días de imposibilidad laboral—.

Sin embargo, la responsabilidad patrimonial no se agota en los fondos públicos del Estado. Si el Poder Judicial emite una sentencia condenatoria ordenando el pago de la indemnización, la legislación administrativa peruana (LPAG) impone a la entidad pública el deber inexcusable de iniciar la acción de repetición contra el fiscalizador que realizó la acción, el jefe de operaciones o los gerentes involucrados en la cadena de mando irregular. Esta acción judicial tiene como propósito que el Estado recupere hasta el último centavo del monto indemnizatorio pagado con fondos públicos, exigiendo el cobro directo sobre el patrimonio personal, las cuentas bancarias y los bienes de los servidores y funcionarios que, obrando con negligencia inexcusable o dolo, perpetraron el abuso.

8.3 Responsabilidad penal

El ámbito jurisdiccional de mayor severidad y riesgo inminente para la ejecución material de estos abusos urbanos es, indefectiblemente, el fuero penal. La actuación de un fiscalizador que emplea violencia física directa sobre el cuerpo del comerciante o que se apodera fáctica y forzosamente de mercadería sin dejar constancia escrita —requisito del acta de ejecución de la medida de carácter provisional, artículo 17 de la Ordenanza n.º 2200—, cruza el ámbito estrictamente administrativo y materializa conductas típicas, antijurídicas y culpables penadas por el Código Penal peruano:

Tabla 2

Responsabilidades penales

Tipo penal aplicable	Descripción normativa (Código penal)	Supuesto fáctico en operativos de fiscalización
Abuso de autoridad (art. 376)	El funcionario que, abusando de sus atribuciones, comete u ordena un acto arbitrario en perjuicio de alguien.	El gerente u otro funcionario similar que ordena la erradicación violenta o el fiscalizador que actúa como fuerza de choque policial, excediendo sus competencias de control y ordenamiento administrativo.
Hurto agravado o robo (arts. 1886 y 188)	A p o d e r a m i e n t o ilegítimo de bien mueble ajeno, sustraído del lugar donde se encuentra (hurto). Si se emplea violencia o amenaza se configura el robo.	El agente que introduce bolsas de ropa u otra mercadería en un vehículo municipal sin levantar ningún acta de ejecución de la medida de carácter provisional, generando el desapoderamiento irreversible y anónimo del patrimonio. La conducta escala a robo si arranca violentamente la bolsa de las manos del propietario (ambulante).
Daños agravados (arts. 205 y 206)	El que destruye, inutiliza, altera o hace desaparecer un bien mueble o inmueble ajeno.	El personal edil que, portando o no herramientas contundentes, destruye intencionalmente el estante de una carretilla de venta o quiebra la estructura de esta <i>in situ</i> .
Lesiones corporales (arts. 121 y 122).	El que causa a otro daño grave o leve en el cuerpo o en la salud.	Causar contusiones, equimosis, fracturas o luxaciones al comerciante como producto de empujones contra el pavimento, sometimiento físico por el cuello o agresiones para vencer su resistencia física.

Fuente: Elaboración propia a partir de la norma penal.

8.4 Denuncia por barreras burocráticas ilegales e irrazonables ante el Indecopi

Las responsabilidades administrativas disciplinarias, civiles extracontractuales y penales descritas con rigurosidad en los acápite precedentes operan predominantemente bajo una lógica *a posteriori* y reparadora sobre el individuo específicamente agraviado —desplegando efectos *inter partes*—. No obstante, el esquema defensivo de la ciudadanía

frente al abuso estructural del poder municipal resulta teóricamente incompleto y materialmente ineficaz si no se ataca la raíz normativa o el origen jurídico que faculta y legitima normativamente dicha represión institucional. Esta habilitación represiva suele materializarse formalmente a través de ordenanzas locales, decretos de alcaldía o directivas internas que imponen requisitos desproporcionados, cobros de tasas confiscatorios para autorizaciones temporales o simplemente establecen prohibiciones territoriales absolutas —zonas rígidas no sustentadas— para la comercialización en la vía pública.

Frente a estas disposiciones normativas que destruyen la economía de subsistencia, el ordenamiento del derecho administrativo nacional provee un mecanismo disuasivo y correctivo de carácter estructural que consiste en la interposición de una denuncia por imposición de Barreras Burocráticas Ilegales o Carentes de Razonabilidad ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi).

De absoluta conformidad con los parámetros establecidos en el Decreto Legislativo n.º 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, toda exigencia, prohibición o limitación impuesta por una entidad de la Administración Pública —como los gobiernos locales— que restrinja u obstaculice indebidamente el acceso o la permanencia de los vendedores ambulantes —formales o informales— en el mercado puede ser sometida al escrutinio técnico de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB). Como bien explica la doctrina especializada en la materia, este procedimiento administrativo especial permite cuestionar el acto bajo dos vertientes fundamentales. Como primer filtro, la medida se somete a un estricto examen de legalidad, destinado a verificar si la municipalidad actuó con irrestricto respeto a la Constitución y a la ley, manteniéndose dentro del marco de las competencias que le han sido expresamente atribuidas y observando rigurosamente el cauce

procedimental exigido para la emisión de la norma (Morón, 2023, tomo I, pp. 78-82). Superado este filtro, la disposición es sometida a un riguroso examen de razonabilidad o test de proporcionalidad. En este estadio de análisis, la entidad edil está obligada a demostrar, mediante informes técnicos (Morón, 2023, tomo I, pp. 117-119), que la restricción impuesta al comercio ambulatorio constituye una medida idónea y estrictamente necesaria para la protección del interés público tutelado —como el orden urbano o el libre tránsito—, debiendo acreditar fehacientemente que no existía en el ordenamiento una alternativa de intervención menos gravosa para los derechos fundamentales del administrado.

En el escenario sumamente específico y conflictivo del comercio ambulatorio de subsistencia, la jurisprudencia administrativa emanada del Indecopi ha emitido pronunciamientos que marcan un límite al poder regulatorio municipal. A través de resoluciones garantistas, como la Resolución n.º 0260-2020/CEB-INDECOPI, la autoridad nacional ha dejado claramente establecido que aquellas ordenanzas distritales o provinciales que prohíben de plano el ejercicio del comercio itinerante, sin efectuar previamente las ponderaciones sociales relativas a la situación de vulnerabilidad de los administrados intervenidos, y sin ofrecer alternativas de reubicación formal, devienen inexcusablemente en barreras burocráticas carentes de toda razonabilidad jurídica y económica.

La incuestionable fuerza estratégica y disuasiva de esta vía procedimental ante el Indecopi radica en la amplitud expansiva de su eficacia jurídica, la cual opera sobre el marco regulatorio estructural, mas no directamente sobre la actuación física de la autoridad ejecutora. Para salvaguardar el rigor dogmático de la defensa jurídica, es fundamental realizar una precisión competencial estricta en el sentido de que la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas carece de facultades constitucionales para sancionar «vías de hecho», reprimir el

uso desproporcionado de la fuerza física o paralizar la ejecución violenta *in situ* de medidas de carácter provisional —decomiso o retención—, toda vez que la interdicción de dichas conductas antijurídicas materiales recae en la reserva exclusiva de la jurisdicción constitucional —proceso de amparo— u ordinaria —proceso contencioso administrativo y jurisdicción penal—. El objeto de control del Indecopi es estrictamente el acto jurídico con naturaleza de norma jurídica o la norma material limitativa; es decir, evalúa la disposición de carácter general contenida en una ordenanza municipal, tales como las prohibiciones absolutas e inmotivadas de venta ambulatoria, la declaración infundada de zonas rígidas masivas o la imposición de requisitos técnicos inalcanzables, que la municipalidad utiliza como apariencia de legalidad para justificar formalmente el inicio de sus operativos de erradicación.

Si el órgano resolutorio del Indecopi, tras someter la norma al test de proporcionalidad, declara la ilegalidad o la carencia de razonabilidad de dicha disposición normativa metropolitana, provincial o distrital, y ordena su inaplicación inmediata con efectos generales, el impacto jurídico resulta anulatorio para el sistema represivo. En estricto rigor, a partir de la publicación de dicha resolución en el diario oficial *El Peruano*, la municipalidad infractora y sus órganos de línea o gerencias de fiscalización pierden de inmediato el sustento jurídico normativo que habilitaba la intervención y la ejecución de la medida provisional sobre esa área o sector comercial específico. De este modo, aunque el Indecopi no juzga al fiscalizador por el acto violento *per se*, el procedimiento anula y suprime la «cobertura legal» o el soporte burocrático que estructura y legitima la represión sistemática. En la práctica jurídica procesal, la declaración de barrera ilegal con efectos generales brinda una protección de alcance colectivo para todo el sector de la economía informal urbana, transformando la tutela administrativa del mercado en una robusta herramienta para desmantelar la coacción institucionalizada y salvaguardar los derechos sociales de las poblaciones económicamente excluidas.

9. TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y ESTRATEGIAS DE DEFENSA FRENTE A LA VÍA DE HECHO

9.1 El proceso contencioso administrativo y la carga dinámica de la prueba

Frente a las actuaciones arbitrarias y las vías de hecho ejercidas contra los comerciantes en la vía pública, particularmente contra aquellos en situación de vulnerabilidad, el artículo 5 de la Ley n.º 27584 (Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo) habilita diversos mecanismos de tutela jurídica. El Texto Único Ordenado (TUO) de esta norma permite acumular distintas pretensiones en un mismo proceso —artículo 6—, de modo que el vendedor ambulante no tenga que iniciar múltiples juicios para obtener tutela.

Una herramienta especialmente útil para los casos descritos es la pretensión de cese de actuación material no sustentada en acto administrativo —artículo 5.5—. Esta figura está pensada, precisamente, para la vía de hecho. Permite que el juez ordene a la municipalidad detener operativos que se realizan sin el acto previo y adoptar medidas para que no se repitan. En la práctica, el vendedor, idealmente con apoyo legal pertinente, podría pedir que el juzgado contencioso administrativo exija a la municipalidad la aprobación y el respeto de un protocolo de intervención con enfoque de vulnerabilidad; el registro en actas y en vídeo de toda la ejecución de la medida de carácter provisional; y la abstención de destruir mercadería o herramientas de trabajo.

Además, el TUO de la Ley n.º 27584 permite acumular una pretensión de indemnización por daños y perjuicios —artículo 5.4—, para que la municipalidad responda por el valor de la mercadería destruida y por el daño emergente que sufre el vendedor y su familia. Así, el proceso contencioso no solo serviría para «declarar» que hubo abuso, sino también para reparar, aunque sea en parte, las pérdidas ocasionadas por los operativos.

Ahora bien, la habilitación legal contenida en el TUO de la Ley n.º 27584 para postular una pretensión indemnizatoria de plena jurisdicción colisiona en la realidad material con un obstáculo procesal crítico, consistente en el profundo estado de indefensión probatoria del comerciante informal. Es importante precisar, desde el rigor de la dogmática procesal, que este vacío probatorio no deriva de una laguna legislativa ni de una insuficiencia en el diseño del ordenamiento, sino de una inobservancia funcional intencional. Al negarse el personal de fiscalización a levantar, suscribir y entregar el «Acta de Ejecución de Medida Provisional» exigida detalladamente por su propio reglamento —artículo 17 de la Ordenanza n.º 2200—, se produce una irregularidad procedimental deliberada. Esta inconducta omisiva imposibilita materialmente al administrado cuantificar, identificar e individualizar de manera fehaciente los bienes retenidos, decomisados o destruidos ante los órganos jurisdiccionales.

Exigir a un ciudadano en situación de vulnerabilidad que acredite documentalmente la preexistencia de su ínfimo patrimonio y la autoría directa de la sustracción, cuando fue el propio aparato represivo del Estado el que omitió extender el acto administrativo respectivo de incautación para encubrir su arbitrariedad, equivaldría a condenarlo a una *probatio diabolica* —prueba diabólica o prueba de cumplimiento imposible—. Frente a esta asimetría estructural, Morón (2023) sostiene que en las relaciones de disparidad frente a la Administración Pública se encuentra proscrito trasladar al ciudadano la carga de demostrar hechos cuya carencia probatoria se derive directamente del ocultamiento, la falta de transparencia o la inconducta del aparato estatal, debiendo prevalecer en todo momento el principio de impulso de oficio y la obtención de la verdad material (tomo I, p. 680; tomo II, pp. 16-17). En virtud de estos principios, la irregularidad de la intervención municipal justifica y exige la aplicación irrestricta de la «carga dinámica de la prueba», institución consagrada en el segundo

párrafo del artículo 32 del TUO de la Ley n.º 27584. Bajo este modelo procesal, la exigencia probatoria se desplaza y recae sobre la parte que se encuentra en mejores condiciones fácticas, técnicas, documentales e institucionales para acreditar los hechos. En el escenario del comercio ambulatorio, esta carga probatoria recae inexcusablemente sobre la municipalidad, la cual debe demostrar de manera indubitable que su actuación se ciñó a la legalidad y a la proporcionalidad; ante el silencio o la ausencia del acta, el órgano jurisdiccional debe activar las presunciones de veracidad a favor del sujeto vulnerable.

En este contexto, y en estricta observancia de los lineamientos dictados por las Reglas de Brasilia respecto de la tutela judicial efectiva de las personas en situación de vulnerabilidad, el órgano jurisdiccional debe adecuar sus estándares de valoración. Ante la ausencia del expediente administrativo, los registros audiovisuales captados por los teléfonos móviles de los transeúntes y los vídeos de las cámaras de seguridad —evidencias digitales—, las declaraciones testimoniales concurrentes de otros comerciantes agraviados, los padrones informales administrados por las asociaciones de ambulantes y las constataciones policiales levantadas a *posteriori* por denuncias de abuso de autoridad deben bastar razonablemente para crear en el juzgador la convicción jurídica sobre la preexistencia del daño material y el nexo de causalidad. La negativa maliciosa de la administración edil a aportar el acta del operativo no puede ni debe traducirse en la liberación de la carga indemnizatoria; por el contrario, dicha omisión debe activar automáticamente una presunción judicial de veracidad a favor del agraviado vulnerable, eximiéndolo de la carga de probar con rigorismos procesales aquello que el propio Estado se encargó de destruir u ocultar.

Tabla 3

Cuadro analítico

Paradigma (obstáculo)	procesal	Paradigma de flexibilización probatoria (Reglas de Brasilia)
Carga estática de la prueba: rige el aforismo «quien afirma un hecho debe probarlo». El administrado está obligado a documentar exhaustivamente el daño patrimonial sufrido..		Carga dinámica de la prueba: la exigencia probatoria se traslada hacia la parte que se encuentra en mejores condiciones técnicas, fácticas o materiales de aportarla (Administración Pública)
Rigorismo documental predominante: exigencia inexorable de actas formales de intervención, facturas formales de compra o resoluciones administrativas de decomiso.		Apreciación indiciaria y amplitud probatoria: valoración plena y contextual de registros audiovisuales de transeúntes y cámaras de seguridad, testimonios concurrentes, padrones informales y denuncias policiales
Consecuencia del vacío probatorio: declarar infundada la demanda indemnizatoria por insuficiencia de medios probatorios idóneos.		Consecuencia de la irregularidad estatal: activación de presunciones judiciales de veracidad a favor del sujeto vulnerable frente a la <i>probatio diabólica</i> (prueba diabólica) generada deliberadamente por el Estado.

Nota: Elaboración propia a partir de las Reglas de Brasilia y la doctrina de flexibilización procesal administrativa.

9.2 Delimitación de vías: proceso de amparo y justicia itinerante

El diseño de una tutela jurisdiccional verdaderamente efectiva frente al abuso del poder municipal exige trazar una frontera procesal sumamente inequívoca entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria, a fin de no generar falsas expectativas litigiosas en los sujetos vulnerables ni incurrir en dilaciones indebidas. Aunque toda vía de hecho perpetrada por el personal de fiscalización menoscaba y lesiona directamente bienes jurídicos de rango constitucional, tales como la libertad de trabajo, el derecho a la propiedad y la dignidad intrínseca de la persona humana, no todo agravio material habilita automáticamente el acceso a la vía subsidiaria del proceso de amparo.

La delimitación técnica de la vía procesal idónea debe estructurarse estrictamente en función de la naturaleza jurídica de la pretensión que se persigue —es decir, la dualidad entre tutela de urgencia frente a reparación patrimonial—, tomando como parámetro dogmático imperativo la prueba de la «vía igualmente satisfactoria» desarrollado por el Tribunal Constitucional en el precedente vinculante recaído en el Expediente n.º 02383-2013-PA/TC (Caso Elgo Ríos Núñez, fundamentos 12 al 15 y 17).

Bajo el estándar interpretativo de dicho precedente, el proceso de amparo reviste una naturaleza estrictamente restitutoria. Se habilita de manera excepcional, única y exclusivamente, cuando el objetivo estratégico del litigio persigue el cese inmediato de una hostilización sistemática, inminente y continuada en el tiempo —por ejemplo, ante una política municipal inconstitucional de erradicación permanente y coacción diaria que amenace con extinguir de manera inminente la subsistencia vital y alimentaria del comerciante ambulante y su familia—. Dada su naturaleza procesal sumarísima y su ausencia estructural de una etapa probatoria compleja, el amparo se configura como el instrumento idóneo para salvaguardar la eficacia del derecho fundamental frente a un daño irreparable, ordenando a la municipalidad una obligación de no hacer —cese del acoso—. No obstante, el juez constitucional carece de facultades procedimentales y herramientas técnicas (peritajes) para cuantificar económicamente los perjuicios patrimoniales sufridos.

En contraposición directa, cuando el objetivo fundamental del administrado agraviado persigue una pretensión orientada a la indemnización integral por daños y perjuicios derivados de la sustracción, el despojo indebido o la destrucción material de su mercadería y herramienta de trabajo, la vía exclusiva e idónea es el Proceso Contencioso Administrativo. Es precisamente en esta sede ordinaria, activada preferentemente a través de la vía del «proceso

urgente» regulada en el artículo 25 del TUO de la Ley n.º 27584 para paralizar actuaciones materiales que no se sustentan en un acto administrativo —vías de hecho—, donde existe la amplitud procedimental necesaria para instaurar un estadio probatorio.

Esta fase contradictoria resulta técnica y legalmente imprescindible para poder tasar pericialmente el valor económico del capital de trabajo destruido —daño emergente— y calcular de manera razonable la ganancia legítima que el ambulante dejó de percibir durante los días de imposibilidad laboral —lucro cesante—. Comprender y aplicar con rigor técnico-jurídico esta distinción procesal resulta de vital importancia para brindar un patrocinio jurídico responsable a los vendedores ambulantes en condición de vulnerabilidad, pues se debe activar la fuerza del amparo para detener la violencia presente o inminente y el rigor de la jurisdicción contenciosa administrativa para resarcir patrimonialmente el daño material consumado.

La justicia itinerante y las ferias «Llapanchikpaq Justicia» se perfilan como un mecanismo clave para acercar estas herramientas a quienes más las necesitan. Como explica Tello (2020), el Poder Judicial ha diseñado un modelo en el que jueces, fiscales y defensores públicos (operadores de justicia) se trasladan a lugares donde se concentra población vulnerable, llevando orientación jurídica, patrocinio y, en muchos casos, resolviendo demandas en el mismo territorio (pp. 33-34). Incorporar los conflictos derivados de los operativos municipales dentro de la agenda de la justicia itinerante permitiría que los vendedores ambulantes no solo escuchen, sino que también usen efectivamente los recursos del contencioso, el amparo o la vía penal. Es decir, en el contexto de la venta ambulante, los operadores de justicia están presentes, aunque a veces en segundo plano, pueden ayudar al vendedor a entender qué le están imputando, a presentar un recurso o, incluso, a demandar a la municipalidad cuando se ha abusado de la potestad sancionadora sin un debido procedimiento.

Mirar al procedimiento sancionador desde esta óptica ampliada permite entender mejor la tensión que se ha venido explicado: tenemos a un sujeto activo fuerte —la administración municipal—, a un sujeto pasivo especialmente vulnerable —el vendedor ambulante en extrema pobreza— y a un conjunto de actores de apoyo —justicia itinerante, centros jurídicos, Defensoría del Pueblo— que pueden y deben intervenir para que la balanza no se incline siempre en contra del más débil. Solo reconociendo esta estructura y ajustando las reglas del juego a la realidad de la pobreza es posible hablar de un procedimiento sancionador compatible con las Reglas de Brasilia y con la dignidad humana.

Desde las Reglas de Brasilia, esto no es un «favor» del sistema de justicia, sino un deber: si sabemos que la pobreza y la informalidad impiden a los vendedores ambulantes llegar a los tribunales, entonces los tribunales deben acercarse a ellos. Y si sabemos que algunos fiscalizadores han convertido la calle en un espacio de miedo para quienes menos tienen, es razonable exigir que el derecho administrativo deje de ser, para el vendedor ambulante, un lenguaje lejano y se transforme en un escudo que lo proteja frente al abuso.

9.3 Hacia una graduación de sanciones compatible con la vulnerabilidad

Si se toma en serio la condición de vulnerabilidad del vendedor ambulante —reconocida por las Reglas de Brasilia y por el propio Plan Operativo Multianual 2022-2030—, las sanciones municipales deberían graduarse teniendo en cuenta no solo la gravedad de la infracción, sino también la situación económica del infractor. En vez de apostar por multas altas y la ejecución de medidas de carácter provisional sistemáticas, los gobiernos locales podrían priorizar:

- Amonestaciones escritas o verbales en casos de primera infracción o faltas leves.
- Medidas de reubicación en lugar de expulsión o decomiso, cuando el problema es solo la ubicación del ambulante.
- Multas reducidas para personas en extrema pobreza, complementadas con oportunidades de empadronamiento y formalización progresiva.
- Programas de compensación o trabajo comunitario como alternativa a multas impagables.

El objetivo no es «perdonar» toda infracción, sino evitar que la sanción destruya a la persona. Desde la perspectiva del análisis económico del derecho, una multa que nunca se va a cobrar y una medida de carácter provisional que genera conflicto permanente no son eficientes, pues consumen recursos municipales, aumentan la tensión social y no mejoran el orden urbano. Al respecto, Bullard (2018) advierte que cuando se establecen mandatos que en la realidad terminan siendo inaplicables o carecen de capacidad coactiva efectiva, se evidencia un esquema ineficiente que termina por agravar los problemas que pretendía solucionar (p. 47). Por el contrario, un sistema de sanciones graduadas, que combine educación, reordenamiento y medidas proporcionales, puede lograr mayor cumplimiento voluntario, especialmente si se acompaña de información clara sobre derechos y deberes.

Por tanto, la sección normativa referida a las sanciones aplicables no puede limitarse a enumerar multas, retenciones y decomisos. Debe evidenciar la tensión manifiesta entre el rigor normativo de algunas ordenanzas y la realidad fáctica de vendedores ambulantes en extrema pobreza, y proponer una lectura de la Ley n.º 27444, de la jurisprudencia constitucional y de las Reglas de Brasilia que oriente a las municipalidades hacia un régimen sancionador que no castigue la pobreza, sino que la interiorice como un límite a su poder punitivo.

Finalmente, la urgencia de reestructurar la potestad fiscalizadora municipal no es solo un mandato doctrinario derivado de las Reglas de Brasilia, sino una exigencia que ya ha trascendido a la agenda del Legislativo nacional. Al respecto, iniciativas como el Proyecto de Ley n.º 12617-2025-CR (Bermejo, 2025) proponen modificar la Ley Orgánica de Municipalidades para instaurar un régimen de garantías procedimentales obligatorias, prohibiendo la retención indiscriminada de bienes lícitos y no peligrosos, exigiendo el levantamiento ineludible de actas *in situ* e impidiendo expresamente que el personal de fiscalización ejerza fuerza física contra los administrados (vendedores ambulantes). Si bien iniciativas anteriores, como el Proyecto de Ley n.º 4502-2022-CR (Bellido, 2022), ya buscaban limitar el decomiso a supuestos de peligro sanitario, adolecían de deficiencias técnicas al no regular la figura de la «retención», permitiendo la persistencia de la vía de hecho. La eventual aprobación de un marco normativo garantista como el propuesto en 2025 otorgaría seguridad jurídica a la actuación municipal y materializaría la exigencia de las Reglas de Brasilia de remover los obstáculos que impiden a las personas en vulnerabilidad el ejercicio de sus derechos frente a la Administración Pública.

10. CONCLUSIONES

Conforme al análisis realizado, se corrobora cabalmente el objetivo principal, el cual consistía en denunciar la persistencia de la vía de hecho municipal, materializada en el despojo, a través de medidas de carácter provisional, de bienes lícitos sin el amparo de un acto administrativo previo ni la entrega del acta correspondiente. A través de un riguroso análisis dogmático y normativo, se ha demostrado que el problema central no es la falta de leyes, sino una ineficacia normativa de carácter estructural y arbitrario en la represión del comercio ambulatorio de subsistencia. Se confirma de manera indubitable que las municipalidades omiten deliberada y sistemáticamente el

levantamiento del «Acta de Ejecución de Medida Provisional» *in situ*. Esta omisión documentaria vicia por completo la potestad fiscalizadora del Estado, transformando lo que debería ser un procedimiento administrativo garantista en un ejercicio de coacción material irregular que vulnera los principios de legalidad, razonabilidad y debido procedimiento.

Se concluye categóricamente que los fiscalizadores municipales y los serenos carecen de toda facultad constitucional y legal para ejercer violencia física, reducir o someter a los ciudadanos. La competencia exclusiva del uso coercitivo de la fuerza pública para mantener el orden interno recae, de manera única e indelegable, en la Policía Nacional del Perú. En consecuencia, el empleo de escuadrones municipales con indumentaria antimotines que empujan, someten o reducen a los comerciantes constituye una flagrante usurpación de funciones y un quiebre directo del derecho a la integridad personal y de la dignidad humana.

En el ámbito procesal, se concluye que la irregularidad de los operativos municipales —al no entregar actas de ejecución de la medida de carácter provisional— sitúa al comerciante en un estado de indefensión absoluta, generando una prueba diabólica o prueba de cumplimiento imposible frente a la exigencia de acreditar los bienes sustraídos y la identificación del debido procedimiento. Para corregir esta asimetría ante la vía jurisdiccional (Poder Judicial), en el proceso contencioso administrativo resulta imperativo aplicar la institución de la «carga dinámica de la prueba». Esto obliga a trasladar la exigencia probatoria hacia la administración municipal y, ante el ocultamiento o ausencia del acta, el juez debe activar presunciones de veracidad a favor del comerciante vulnerable, valorando ampliamente indicios como vídeos, testimonios y denuncias policiales.

El Proceso de Amparo tiene una naturaleza estrictamente restitutoria, por lo que es idóneo única y excepcionalmente para lograr

el cese inmediato de una hostilización inminente y continuada. Por el contrario, cuando el objetivo es obtener una indemnización integral por el daño emergente —bienes destruidos— y el lucro cesante, la vía exclusiva e idónea es el Proceso Contencioso Administrativo, ya que este permite el contradictorio y la actuación pericial necesaria para tasar económicamente los perjuicios sufridos.

La aplicación de vías de hecho por parte de los gobiernos locales genera una severa doble revictimización institucionalizada. En principio, al confiscar, despojar o destruir —al actuar con violencia— la mercadería y las herramientas de trabajo del vendedor ambulante en condición de vulnerabilidad, el Estado extingue su único medio de subsistencia alimentaria. Lejos de solucionar el problema de la informalidad urbana, esta política puramente represiva empuja inevitablemente a las familias vulnerables hacia la mendicidad, la desnutrición o las redes de la criminalidad.

Por otro lado, este accionar anula fácticamente el acceso a la justicia. Al despojar al vendedor ambulante de su escaso capital de trabajo, el Estado le sustrae los recursos económicos mínimos indispensables que requeriría para costear un pasaje, copias o asesoramiento legal para defenderse de la propia agresión institucional.

Como sociedad, el efecto de tolerar esta brecha entre la legalidad administrativa y la violencia callejera es la consolidación de un sistema donde el derecho sancionador castiga la pobreza en lugar de regular el espacio urbano. Por ello, el análisis acierta al reflexionar que es urgente acercar el sistema de justicia a estas poblaciones mediante mecanismos como la justicia itinerante y transitar hacia un régimen de sanciones graduadas que pondere la vulnerabilidad económica del administrado, alineando finalmente la administración local con los mandatos de derechos humanos exigidos por las Reglas de Brasilia.

REFERENCIAS

- 24 Horas (2019, 15 de junio). *Lince: fiscalizadores de MML vuelven a atacar a vendedores ambulantes* [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=FXuD4AjLbOs>
- 24 Horas (2022, 21 de marzo). *Transeúntes ayudan a vendedor y evitan que fiscalizadores se lleven carrito de helado* [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=ftVg7hE7v3A>
- 24 Horas (2022, 24 de mayo). *Cercado de Lima: vendedor fue desalojado por fiscalizadores pese a contar con autorización municipal* [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=cLiMXlvuVFk>
- 24 Horas (2024, 7 de agosto). *Municipio de Comas se pronuncia tras denuncias de abuso en intervención a ambulantes* [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=Dn9CHntK8kc>
- 24 Horas (2024, 14 de marzo). *Ambulante denuncia que fue agredida con un bloque de cemento por fiscalizadores de la MML* [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=411dAQAHbXw>
- 24 Horas (2025, 08 de agosto). *Fiscalizadores pelean con ambulante en La Victoria: bebé termina cayendo al suelo* [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=6s0yEGQN5U4>
- Abizaid, O. y Ogando, A. (2022). *Urban development and participatory governance: Learnings from the co-creation of street vending ordinance 1787 in Lima*. WIEGO. https://gold.uclg.org/sites/default/files/2022-06/ch9_democratizing_63.pdf
- Alejandroacosta2022 (2021, 26 de octubre). *Contraloría social* [Vídeo]. TikTok. https://www.tiktok.com/@alejandroacosta2022/video/7023343542768635142?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id=7622915424749225479

- Aleksyshinostroza. (2024, 22 de julio). *Quitan su mercadería a niña en el centro de Lima. Lima Cercado*. [Vídeo] TikTok. https://www.tiktok.com/@aleksyshinostroza/video/7394552469147208965?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id=7622915424749225479
- Alfonso, C. y Sánchez, G. (2020). El comercio ambulatorio informal como problemática social. *Revista Social Innova Sciences*, 1(3), 64-68. <https://socialinnovasciences.org/ojs/index.php/sis/article/view/30>
- Aliaga, L. (2017, 1 de junio). *Estadísticas sobre vendedores ambulantes y vendedores de mercado en Lima Metropolitana y en el Perú urbano*. WIEGO. https://www.wiego.org/wp-content/uploads/2019/09/SB16_Statistics Brief Final Spanish.pdf
- Asamblea Plenaria de la XIX edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana. (2018, 4 - 6 de marzo). *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*. Programa EUROsociAL. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf>
- ATV Noticias (2025, 5 de diciembre). *Brutal enfrentamiento entre fiscalizadores y ambulantes en la Av. Tomás Marsano* [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=XYA-YKzGPsA>
- ATV Noticias (2025, 12 de diciembre). *Vendedora ambulante con discapacidad denuncia abuso de fiscalización en centro de Lima* [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=WHb9RqVx6WI>
- Buenos Días Perú (2021, 5 de agosto). *Brutal golpiza: fiscalizadores atacan a puñetazos a ambulante en el Cercado de Lima* [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=pUIvJL-BEbs>

- Bellido, G. (2022). *Proyecto de Ley n.º 4502-2022-CR. Proyecto de ley que protege a los comerciantes ambulantes y modifica la Ley Orgánica de Municipalidades*. Congreso de la República. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/03/proyecto-de-ley-4502-2022-CR-LPDerecho.pdf>
- Bermejo, G. (2025). *Proyecto de Ley n.º 12617-2025-CR. Proyecto de ley que establece garantías en la fiscalización del comercio ambulatorio, prohíbe el decomiso de bienes lícitos y no peligrosos, y modifica la ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades*. Congreso de la República. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2025/09/PL-12617-2025-CR-LPDerecho.pdf>
- Bullard G. (2018). *Análisis económico del derecho*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://doi.org/10.18800/9786123173630>
- Castellanos, T. (2014, 1 de febrero). *Estudio de Monitoreo de la Economía Informal: Vendedoras y vendedores ambulantes de Lima Metropolitana, Perú*. WIEGO. <https://www.wiego.org/wp-content/uploads/2019/09/IEMS-Lima-Street-Vendors-City-Report-espanol.pdf>
- Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad. (s. f.). Creación. Poder Judicial del Perú. https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/AJPVyJC/s_ajpvcyjc/as_acceso_justicia_inicio/as_creacion/
- Congreso de la República (1993). *Constitución Política del Perú*. Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682678>
- Correa, N. (2025, 13 de mayo). *Pobreza en el Perú 2024: ¿cómo afectan la inestabilidad política y la inseguridad?* Departamento

Académico de Ciencias Sociales PUCP <https://departamentociencias-sociales.pucp.edu.pe/noticias/pobreza-en-el-peru-2024-como-afectan-la-inestabilidad-politica-y-la-inseguridad>

Decreto Supremo n.º 005-91-TR. Reconocen al trabajador ambulante la calidad jurídica de trabajador autónomo ambulatorio. Diario Oficial *El Peruano* (26 de enero de 1991). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H749579>

Decreto Legislativo n.º 1057. Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios. Diario Oficial *El Peruano* (28 de junio de 2008). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H967699>

Decreto Supremo n.º 075-2008-PCM. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo n.º 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios. Diario Oficial *El Peruano* (25 de noviembre de 2008). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H976489>

Decreto Supremo n.º 040-2014-PCM. Aprueban Reglamento General de la Ley n.º 30057, Ley del Servicio Civil. Diario Oficial *El Peruano* (13 de junio de 2014). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1103689>

Decreto Supremo n.º 011-2014-IN. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley n.º 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Diario Oficial *El Peruano* (4 de diciembre de 2014). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1116667>

Decreto Legislativo n.º 1186. Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú. Diario Oficial *El Peruano* (16 de agosto de 2015). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1134390>

Decreto Supremo n.º 012-2016-IN. Reglamento del Decreto Legislativo n.º 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte del personal de la Policía Nacional del Perú. Diario Oficial *El Peruano* (27 de julio de 2016). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1159083>

Decreto Supremo n.º 004-2019-JUS. Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Diario Oficial *El Peruano* (25 de enero de 2019). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1226958>

Decreto Supremo n.º 011-2019-JUS. Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo. Diario Oficial *El Peruano* (4 de mayo de 2019). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1234787>

Elarabe210675. (12 de mayo de 2023). *#gamarra #abusivos. La Victoria*. [Vídeo]. TikTok. https://www.tiktok.com/@elarabe210675/video/7232166539846323462?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id=7622915424749225479

Esquina_informativa. (2024, 10 de mayo). *Heladero se esconde debajo de la camioneta del serenazgo para evitar decomiso. Vecinos y clientes, tras ver su difícil situación, lo ayudan y exigen que le devuelvan su triciclo de helados, que también es su principal herramienta de trabajo*. [Vídeo]. TikTok. https://www.tiktok.com/@esquina_informativa/video/7367366326622407942?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id=7622915424749225479

Expediente n.º 00015-2005-PI/TC. Tribunal Constitucional (5 de enero de 2006). Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00015-2005-AI.pdf>

Expediente n.º 00024 2013 PI/TC (2016). Tribunal Constitucional (19 de julio de 2016). Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/00024-2013-AI.pdf>

Expediente n.º 02383-2013-PA/TC. Tribunal Constitucional (12 de mayo de 2015). Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/02383-2013-AA.pdf>

Expediente n.º 05678-2016-PA/TC (2017). Tribunal Constitucional (21 de noviembre de 2017). <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/04/Expediente-05678-2016-AA-LP.pdf>

Expediente n.º 8726-2005-PA/TC (2005). Tribunal Constitucional (24 de noviembre de 2005). <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2025/02/Expediente-08726-2005-AA-TC-LPDerecho.pdf>

Fiscamunlima. (202, 10 de diciembre). *¡Comenzaron las retenciones Mesa Redonda y Mercado Central! Lima Cercado*. [Video]. TikTok. https://www.tiktok.com/@fiscamunlima/video/7582351277061868807?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id=7622915424749225479

Guzmán, C. (2020). *Procedimiento administrativo general*. Instituto Pacífico.

Guzmán, C. (2024). *Los procedimientos administrativos sancionadores*. Gaceta Jurídica.

Hectorpalacios25. (2025, 13 de diciembre). *Navidad llega y también la persecución. Lima Cercado*. [Video]. TikTok. https://www.tiktok.com/@hectorpalacios25/video/7583364724394413329?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id=7622915424749225479

Ilealosaquijes7989 (2020, 15 de junio). *Lima fiscalizadores arremeten con pistolas eléctricas a comerciantes ambulantes*

en Huaral [Vídeo]. YouTube. <https://youtube.com/shorts/sU7jLYCzPVA?si=IpjPIDGr0-KgrzCc>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2025, 8 de mayo). *Perú: evolución de la pobreza monetaria 2015-2024*. Gob.pe. <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/6763186-peru-evolucion-de-la-pobreza-monetaria-2015-2024>

Johnny07sanchez. (2024, 19 de septiembre). *Fiscalizacion de lima llevandose una herramienta de trabajo. Centro de Lima*. [Vídeo]. TikTok. https://www.tiktok.com/@johnny07sanchez/video/7416394264759848197?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id=7622915424749225479

La_flakiss_. (2023, 24 de noviembre). *Municipalidad de Lima no respeta a los comerciantes formalizados, solo ayerse levantaron 30 y hoymás. Lima Cercado*. [Vídeo]. TikTok. https://www.tiktok.com/@la_flakiss_/video/7305205587799706886?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id=7622915424749225479

Lesschinchay. (2024, 16 de diciembre). *¡Acto de justicia! Una policía mujer salió en defensa de comerciantes que eran hostigados por fiscalizadores en el centro de Lima. ¡Te contamos todo! Lima Cercado*. [Vídeo]. TikTok. https://www.tiktok.com/@lesschinchay/video/7449003730550131976?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id=7622915424749225479

Luihsrj. (s. f.). *#rescate. Lima*. [Vídeo]. TikTok. https://www.tiktok.com/@luihsrj/video/7599402813935979796?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id=7622915424749225479

Ley n.º 27815. Ley del Código de Ética de la Función Pública. Diario Oficial *El Peruano* (13 de agosto de 2002). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H830514>

- Ley n.º 27933. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Diario Oficial *El Peruano* (12 de febrero de 2003). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H840651>
- Ley n.º 27972. Ley Orgánica de Municipalidades. Diario Oficial *El Peruano* (27 de mayo de 2003). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H845702>
- Ley n.º 30057. Ley del Servicio Civil. Diario Oficial *El Peruano* (4 de julio de 2013). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1081863>
- Ley n.º 31297. Ley del Servicio de Serenazgo Municipal. Diario Oficial *El Peruano* (21 de julio de 2021). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1288286>
- MMX (2020, 21 de julio). *Serenazgo Surco Ambulante Fiscalización* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=DqQOk7LDCyU>
- Morón, J. (2023). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444 (Decreto Supremo n.º 004-2019-JUS)* (17.ª ed.). Gaceta Jurídica.
- Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional de la Municipalidad Distrital de La Victoria (2025, 3 de diciembre). *La Victoria: megaoperativo para la recuperación del Damero C de Gamarra*. <https://www.gob.pe/institucion/munilavictoria/noticias/1303409-la-victoria-megaoperativo-para-la-recuperacion-del-damero-c-de-gamarra>
- Ordenanza n.º 1787. Ordenanza que regula el comercio ambulatorio en los espacios públicos en Lima Metropolitana. Diario Oficial *El Peruano* (12 de mayo de 2014). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H564753>

- Ordenanza n.º 1933. Ordenanza que incorpora, modifica y deroga disposiciones de la Ordenanza n.º 1787, que regula el comercio ambulatorio en los espacios públicos en Lima Metropolitana. Diario Oficial *El Peruano* (17 de febrero de 2016). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H572952>
- Ordenanza n.º 2200. Ordenanza que aprueba el Régimen de Aplicación de Sanciones Administrativas y el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Diario Oficial *El Peruano* (30 de diciembre de 2019). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H591394>
- Panamericanatelevision. (2025, 11 de agosto). *Fiscalizador de San Isidro quita canasta de tamales a vendedora. San Isidro*. [Video]. TikTok. https://www.tiktok.com/@panamericanatelevision/video/7537339537249373446?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id=7622915424749225479
- Ramírez, T., Carcelén, R., Roca, C. y Vanek, J. (2023, febrero). *Personas trabajadoras en empleo informal en el Perú: un perfil estadístico, 2015 – 2021*. WIEGO. https://www.wiego.org/wp-content/uploads/2024/03/WIEGO_Nota_estadistica_34_Peru.pdf
- Resolución Administrativa n.º 000679-2025-P-CSJLI-PJ. Presidencia de la Corte Superior de Justicia de Lima (5 de septiembre de 2025). <https://www.gob.pe/institucion/csjlima/normas-legales/7170026-000679-2025-p-csjli-pj>
- Resolución Administrativa n.º 000936-2025-P-CSJLI-PJ. Presidencia de la Corte Superior de Justicia de Lima (7 de noviembre de 2025). <https://www.gob.pe/institucion/csjlima/normas-legales/7486884-000936-2025-p-csjli-pj>

Resolución n.º 0260-2020/CEB-INDECOPI. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi (13 de noviembre de 2020). <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/05/Resolucion-0260-2020ceb-indecopi-LP.pdf>

Ricardochispotinr. (2025, 9 de febrero). *#PNPfrustrarobodefiscalizacion #graciasPNP #viral #fiscalizacionrateros. Los Olivos*. [Vídeo] TikTok. https://www.tiktok.com/@ricardochispotinr/video/7469495143377145143?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id=7622915424749225479

RPP Noticias (2022, 8 de abril). *Mesa Redonda: personal de fiscalización arrebató puesto de comida a vendedora ambulante* [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=2t5ifmZVOdQ>

RPP Noticias (2023, 22 de mayo). *Óscar Chávez - Jefe del Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial de la CCL: Cámara de Comercio de Lima indica que la informalidad creció 7,9% en 2022 [Entrevista]. En Economía para todos*. <https://www.youtube.com/watch?v=GUR6HAtK2nw&t=9s>

Sebastin.ramirez903. (2026, 24 de marzo). *El retorno de los ambulantes en Gamarra. Lima*. [Vídeo] TikTok. https://www.tiktok.com/@sebastin.ramirez903/video/7620912278493236501?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id=7622915424749225479

Septimodiaperu. (2025, 28 de noviembre). *Una joven mujer no pudo contener el llanto tras el decomiso de su mercadería por parte de fiscalizadores municipales en el distrito de Miraflores, en la ciudad de Lima. Miraflores*. [Vídeo] TikTok. https://www.tiktok.com/@septimodiaperu/video/7577977115916651784?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id=7622915424749225479

- Tello, J. (2020). El servicio de justicia itinerante. El acercamiento de la justicia a las poblaciones vulnerables. *Revista Llapanchikpaq: Justicia*, 1(1), 15-38. <https://doi.org/10.51197/lj.v1i1.2>
- Tenorio, D. (2020). El empleo informal en el Perú: Una breve caracterización 2007-2018. *Pensamiento Crítico*, 25(1), 51-75. <http://dx.doi.org/10.15381/pc.v25i1.18477>
- Tuesta, P. (2024, 9 de mayo). *En el primer año de gobierno de Boluarte la pobreza extrema superó los niveles de pandemia, según informe del INEI*. CONVOCA. <https://convoca.pe/agenda-propia/en-el-primer-ano-de-gobierno-de-boluarte-la-pobreza-extrema-supero-los-niveles-de>
- Unidad de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia Itinerante. (s. f.). *Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad*. Poder Judicial del Perú. https://scc.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/ajpvjyc/s_main/as_nosotros/as_creacion
- Ventanillatv. (2025, 23 de mayo). *Fiscalizadores de la Municipalidad de Lima arrebatan triciclo motorizado a aparente reciclador*. Lima Cercado. [Video] TikTok. https://www.tiktok.com/@ventanillatv/video/7507654044282916102?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id=7622915424749225479
- Vildoso, C. (2024). Alcances y contradicciones de las políticas de «formalización» de los vendedores ambulantes en la ciudad de Lima. *Sociología del Trabajo* 105, 83-94. <https://doi.org/10.5209/stra.96331>
- Wayka.pe. (2014, 8 de julio). *Abusos y excesos*. Independencia [Video] TikTok. https://www.tiktok.com/@wayka.pe/video/7389370777545624838?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id=7622915424749225479

- Wayka.pe. (2024, 19 de febrero). *Frente a los reclamos de los traseúntes, fiscalizadores de la Municipalidad de Lima arrebataron carrito heladero a comerciante. Lima Cercado* [Video] TikTok. https://www.tiktok.com/@wayka.pe/video/7337422834341301510?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id=7622915424749225479
- Wayka.pe. (2024, 2 de diciembre). *Trato humillante y abusivo. En #SanIsidro serenos amedrentan a una vendedora ambulante y tiran sus panes al piso. En el vídeo se observa además cómo patean los productos e intimidan a la vendedora. San Isidro* [Video] TikTok. https://www.tiktok.com/@wayka.pe/video/7443928332191878455?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id=7622915424749225479
- Wayka. (2024, 10 de julio). *Miraflores: Fiscalizadores intimidan a skaters que los graban cuando agreden a vendedor ambulante* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=QA2fio1WQI>
- WIEGO. (s. f.). *Comprender la economía informal. Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing*. <https://www.wiego.org/informal-economy/>
- Zapata, J. (2020, 18 de junio). *Ambulantes, las voces de la calle que enfrentan el hambre y la violencia*. Wayka. <https://wayka.pe/ambulantes-las-vozes-de-la-calle-que-enfrentan-el-hambre-y-la-violencia/>

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de interés

El autor declara no tener conflicto de interés.

Contribución de autoría

El autor ha participado en la concepción, análisis, redacción y revisión crítica del presente artículo.

Uso de herramientas de inteligencia artificial

El autor declara expresamente que, en la fase de revisión y edición del presente manuscrito, empleó la herramienta de inteligencia artificial Gemini 3.1 Pro. La finalidad específica de su uso se limitó, de manera exclusiva y estricta, a la realización de correcciones ortográficas y sugerencias gramaticales, sin que dicha intervención tecnológica haya implicado la alteración, la modificación o la creación del contenido sustantivo, el análisis jurídico, las conclusiones o la autoría intelectual de la investigación. El autor revisó y validó íntegramente el contenido final del manuscrito y asume plena responsabilidad por este.

Biografía del autor

José Eduardo Díaz Tasayco es abogado, titulado por la Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote y egresado de la maestría en Derecho Procesal de la Universidad San Martín de Porres. Cuenta con más de diez años de experiencia en la Corte Superior de Justicia de Lima y ha ejercido diversos cargos jurisdiccionales. En la actualidad, se desempeña como secretario judicial en el Sexto Juzgado Permanente Especializado en lo Contencioso Administrativo, enfocándose en la elaboración de sentencias judiciales de la especialidad.

Correspondencia

jdiazta@pj.gob.pe