



**CONDICIONES DE SALUBRIDAD EN MERCADOS DE  
ABASTOS, SUPERMERCADOS Y BODEGAS PARA  
PREVENIR EL COVID-19**

**Recomendaciones para proteger los  
derechos a la alimentación y a la salud**

**Serie Informes Especiales N° 010-2020-DP**

Defensoría del Pueblo  
Jirón Ucayali 394-398  
Lima-Perú  
Teléfono: (511) 311-0300  
Fax: (511) 426-7889  
Correo electrónico: [consulta@defensoria.gob.pe](mailto:consulta@defensoria.gob.pe)  
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>  
Línea gratuita: 0800-15170

*Serie Informes Especiales N° 010-2020-DP, Condiciones de Salubridad en Mercados de Abastos, Supermercados y Bodegas para prevenir el COVID-19. Recomendaciones para proteger los derechos a la alimentación y a la salud.*

Elaborado: Tania García  
Comisionada del Área de Medio Ambiente  
[tgarcia@defensoria.gob.pe](mailto:tgarcia@defensoria.gob.pe)

Yoalí Gargurevich  
Comisionada del Área de Medio Ambiente  
[ygargurevich@defensoria.gob.pe](mailto:ygargurevich@defensoria.gob.pe)

Patricia Tipian  
Jefa del Área de Medio Ambiente (e)  
[ptipian@defensoria.gob.pe](mailto:ptipian@defensoria.gob.pe)

Aprobado: Alicia Abanto  
Adjunta para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas  
[aabanto@defensoria.gob.pe](mailto:aabanto@defensoria.gob.pe)

## INDICE

I. Antecedentes	3
II. Medidas sanitarias a implementar en mercados de abastos, supermercados y bodegas	4
III. Evaluación y control de implementación de medidas sanitarias en mercados, supermercados, bodegas y otros centros de abastos	11
IV. Dispositivos legales emitidos por los gobiernos locales para el control de implementación de medidas sanitarias en mercados, supermercados, bodegas y otros centros de abastos	12
V. Infraestructura de mercados de abastos	13
VI. Mercados y supermercados en zonas vulnerables al contagio del COVID-19	16
VII. Especulación de precios y acaparamiento de productos de primera necesidad y otros	20
VIII. Medidas complementarias para la prevención y control del COVID-19 en los mercados y supermercados, bodegas y otros centros de abastos	23
IX. Recomendaciones de la Defensoría del Pueblo	28

## I. Antecedentes

Entre los servicios esenciales que deben ser garantizados durante el estado de emergencia nacional se incluyen la adquisición, producción y abastecimiento de alimentos, lo que incluye su almacenamiento y distribución para la venta al público.<sup>1</sup> Al respecto, los mercados de abastos, supermercados y bodegas cumplen un rol fundamental en el suministro de alimentos y otros productos de primera necesidad para la población.

Cabe recordar que, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)<sup>2</sup>, en el 2016 se registraron 2 612 mercados de abastos, de los cuales el 88% (2 304) son de tipo minorista; el 10% (265) es de tipo mixto, es decir, son establecimientos cuyos productos se comercializan tanto al por mayor como al por menor; y el 2% de tipo mayorista (43)<sup>3</sup>.

En detalle, se observa que Lima Metropolitana concentraba el 43% de los mercados de abastos del país (1 122 de 2 612) que, a la vez, comprendían el 28% de los mercados mayoristas (12 de 43), el 25% de los mixtos (66 de 265) y el 45% de los minoristas (1 044 de 2 304) del país<sup>4</sup>.

Las otras regiones del país representan porcentajes mucho menores en la participación nacional de los mercados de abastos. Al respecto, a Lima Metropolitana le siguen la Provincia Constitucional del Callao (7%) y las regiones de La Libertad (6%), Junín (5%), Arequipa (5%) y Ancash (4%)<sup>5</sup>.

En relación con los supermercados, según el Ministerio de la Producción (Produce)<sup>6</sup>, en el 2018 se registraron 456 a nivel nacional. El 72% se encontraba en Lima, le siguen Piura (8%), La Libertad (7%) y Arequipa (5%).

Cabe recordar que, solo Lima Metropolitana concentra –ciudad en la que reside cerca de la tercera parte de la población del país<sup>7</sup>, principalmente, distribuidos en los distritos de Lima Norte, Este y Sur. Asimismo, en dichos sectores se concentra el mayor número de mercados mayoristas y mixtos.

En otro escenario, según el Produce<sup>8</sup>, en el 2017 se registraron 512 mil bodegas a nivel nacional. El 74% se concentra al interior del país, mientras que sólo el 26% se encuentran en Lima y la Provincia Constitucional del Callao.

---

<sup>1</sup> De acuerdo a los artículos 2 y 4 del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM.

<sup>2</sup> INEI. Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016. P. 11 y 24. En: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1448/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1448/libro.pdf)

<sup>3</sup> *Ibidem*. 12.

<sup>4</sup> *Ibidem*. 25.

<sup>5</sup> *Ídem*.

<sup>6</sup> Produce. En:

<https://www.gob.pe/institucion/produce/noticias/28934-produce-locales-de-los-principales-supermercados-se-expandieron-mas-del-70-en-los-ultimos-cinco-anos>

<sup>7</sup> INEI. Resultados definitivos de los Censos Nacionales 2017. P. 32.

En: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1544/](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1544/)

<sup>8</sup> Produce. En: <https://n9.cl/564u>

En relación al comercio ambulatorio, según el INEI<sup>9</sup>, los mercados de abastos presentan comercio ambulatorio al interior (25%) y/o exterior (59%) de sus instalaciones, situación que es más predominante al interior del país.

En opinión de la Defensoría del Pueblo, a fin de evitar que estos establecimientos se conviertan en focos de propagación masiva de COVID-19, se requiere redoblar las medidas de salubridad; y, a la vez, garantizar que dichas medidas se cumplan a través de una fiscalización oportuna y adecuada por parte de las autoridades.

En tal sentido, para garantizar los derechos a la alimentación y a la salud se deben tomar en cuenta las normas vigentes sobre la materia, las características geográficas, poblaciones y culturales de cada región, las buenas prácticas que ya se están implementando en algunos mercados del país y del mundo, entre otras condiciones que determinan el desarrollo de la dinámica en estos establecimientos.

## **II. Medidas sanitarias a implementar en mercados de abastos, supermercados y bodegas**

1. Desde el 28 de junio de 2003, se encuentra vigente el Reglamento Sanitario de Funcionamiento de Mercados de Abasto<sup>10</sup> (mercados mayoristas y minoristas), según el cual los comerciantes deben implementar, entre otras, las siguientes **medidas sanitarias en los mercados de abastos**:

- Los manipuladores de alimentos deben mantener un esmerado aseo personal y observar las siguientes prácticas higiénicas: lavado de manos siempre antes de manipular los alimentos, inmediatamente después de utilizar los servicios higiénicos, toser o estornudar, rascarse cualquier parte del cuerpo y de manipular material potencialmente contaminado (cajas, bultos, jabs, dinero, entre otros). Las manos deben estar libres de anillos y de cualquier otro adorno, y las uñas cortas, limpias y sin esmalte.
- Los manipuladores de alimentos deben utilizar ropa protectora blanca o de color claro, que consta de chaqueta o mandil guardapolvo y gorro que cubra completamente el cabello. Los comerciantes de carnes y menudencias de animales de abasto, pescados y mariscos deben usar, además, calzado de jebe y delantal de material impermeable. La vestimenta debe ser resistente al lavado continuo y debe mantenerse en buen estado de conservación e higiene.
- El mercado debe disponer de un programa de higiene y saneamiento que contemple limpieza diaria y desinfección semanal de todo el local. El reordenamiento, limpieza y desinfección general debe realizarse sin afluencia de público por lo menos una vez al mes.

Cabe recordar que, las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA) son producidas por la ingestión de alimentos contaminados con agentes químicos o

---

<sup>9</sup> INEI. Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016. P. 34 - 36. En:

[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1448/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1448/libro.pdf)

<sup>10</sup> Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 282-2003-SA-DM.

microbiológicos en su proceso de elaboración, manipulación, conservación, transporte, distribución o comercialización<sup>11</sup>.

Al respecto, durante el período 2014 – 2018 se registraron 234 brotes de ETA a nivel nacional, con un promedio de 47 brotes anuales, 6 098 personas afectadas, 1 311 hospitalizados y 29 defunciones en todo el país. De acuerdo a su distribución, 23 departamentos fueron afectados, siendo Lima el que presentó el mayor número de brotes, seguido de Cusco y Cajamarca, acumulando el 42% del total nacional<sup>12</sup>.

La alta tasa de personas afectadas, hospitalizadas y muertas por ETA, cada año, son un claro indicador de las bajas condiciones de salubridad y, en consecuencia, del incumplimiento de las medidas sanitarias en las cadenas agroalimentarias, que incluyen la etapa de comercialización en los mercados de abastos, así como de las acciones de fiscalización sanitarias a cargo de las autoridades competentes de dichos establecimientos, entre otros.

2. Mediante comunicado<sup>13</sup> emitido el 23 de marzo de 2020 y dirigido a los gobernadores y alcaldes del país, el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) y el Produce establecieron medidas para garantizar el abastecimiento y expendio de alimentos en mercados de abastos, supermercados y bodegas.

Posteriormente, mediante comunicado<sup>14</sup> emitido el 31 de marzo de 2020, el Minagri modificó el horario para la venta de alimentos y productos de limpieza e higiene personal, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 053-2020-PCM.

Sumado a ello, se publicó el Decreto Supremo N° 064-2020-PCM<sup>15</sup>, mediante el cual se precisan acciones referidas a la inmovilización social obligatoria que, entre otras actividades, involucra la adquisición de alimentos. Y, mediante comunicado<sup>16</sup> de fecha 18 de abril de 2020, se precisó el horario de atención al público de los hipermercados, supermercados y farmacias.

Atendiendo lo expuesto, se encuentran vigentes las siguientes **disposiciones para el abastecimiento y expendio de alimentos en los centros de abastos**:

- El abastecimiento de productos está permitido las 24 horas y el personal indispensable para ello debe contar con DNI y pase de tránsito.
- Horarios de atención en centros de abastos, hipermercados, supermercados y bodegas:

---

<sup>11</sup> Minsa. En: <https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/31539-aprueban-guia-tecnica-para-la-investigacion-y-control-de-brotes-de-enfermedad-transmitida-por-alimentos>

<sup>12</sup> Minsa. En: <https://www.dge.gob.pe/portal/docs/vigilancia/boletines/2019/15.pdf>

<sup>13</sup> Minagri y Produce. En: <https://bit.ly/3awITz1>

<sup>14</sup> Minagri. En: <https://bit.ly/3bSIsiN>

<sup>15</sup> Publicado el 10 de abril de 2020.

<sup>16</sup> Comunicado difundido el pasado 18 de abril de 2020 por Produce, Minagri, Mindef.

Centros de abastos y otros	Horario de atención de Lunes a Sábado	
	A nivel nacional	Regiones de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad y Loreto
Mercados mayoristas	6:00 a 16:00	6:00 a 14:00
Mercados minoristas	7:00 a 16:00	7:00 a 14:00
Hipermercados, supermercados y farmacias	7:00 a 17:00	7:00 a 14:00
Bodegas	7:00 a 17:45	7:00 a 15:45

Respecto a los hipermercados, supermercados y farmacias, se precisa que su personal, debidamente identificado, podrá transitar hacia sus domicilios hasta las 20:00 horas, siendo responsables de dicho traslado las empresas de dichos rubros.

De otro lado, se observa que el tiempo de atención en los mercados mayoristas y minoristas es menor que el dispuesto para la atención en los hipermercados y supermercados, siendo que en todos esos establecimientos se venden productos de primera necesidad.

Al respecto, resulta importante mencionar que cuanto más tiempo de atención brinden estos tipos de establecimientos, los clientes tendrán más opciones de tiempo para realizar sus compras, con lo cual se podrán reducir las aglomeraciones y las largas colas.

En tal sentido, se requiere, ampliar el horario de atención de los mercados minoristas y mayoristas, hipermercados y supermercados y farmacias a nivel nacional desde las 06:00 hasta las 17:00 horas; así como en las regiones de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad y Loreto, desde las 06:00 hasta las 15:00 horas.

Sin perjuicio de ello, para la Defensoría del Pueblo resulta fundamental el monitoreo y evaluación constante de los horarios de atención de los referidos establecimientos, a efectos de determinar si se requiere ampliar aún más los horarios de atención de los mismos.

- Durante las horas de funcionamiento de mercados y centros de abastos, las municipalidades deben establecer aforos máximos de personas adecuados a cada espacio.

Entre otras medidas, la Defensoría del Pueblo recomienda que al interior de los mercados se reordenen los espacios comunes, a fin de asegurar un libre tránsito libre de obstáculos, por ejemplo, en los pasillos; asimismo, recomienda que tanto al interior de los mercados como en las áreas que conducen a su ingreso se delimiten los espacios personales, a través de pinturas en los suelos.

- Es obligatorio el uso de mascarilla y guantes por todas las personas que laboran y expenden productos en mercados y otros centros de abastos.
- En mercados y centros de abastos privados, las municipalidades deben fiscalizar el cumplimiento de los protocolos de salubridad e higiene, así como aislamiento social, los horarios y aforos máximos que han establecido las normas de emergencia nacional.
- La seguridad y resguardo de los mercados y otros centros de abastos, lo brindan las municipalidades a través del serenazgo y/o policía municipal, de acuerdo con la realidad local, en permanente coordinación y con el apoyo, según se requiera, de la Policía Nacional del Perú (PNP) y de las Fuerzas Armadas (FFAA).
- Para la adquisición de víveres solo está permitido el desplazamiento de una persona por núcleo familiar de lunes a sábado; así como el uso obligatorio de mascarilla para circular por las vías de uso público.
- En mercados y centros de abastos, y de acuerdo con cada realidad local, las municipalidades deben verificar que el ingreso se realice con mascarillas, asimismo deben proveer a los ciudadanos de elementos básicos de protección e higiene, como guantes, jabón y agua, entre otros.

A pesar de las disposiciones emitidas, los medios de comunicación vienen reportando la asistencia masiva y desordenada a los mercados y supermercados, así como consumidores y comerciantes que no cumplen con el uso regular de las mascarillas y guantes.

Para contrarrestar dicha situación, mediante Decreto Legislativo N° 1458, se otorgó a la PNP la facultad de fiscalizar el cumplimiento de la legislación emitida en el marco de la Emergencia Sanitaria y del Estado de Emergencia Nacional, así como la facultad de sancionar su incumplimiento<sup>17</sup>.

En consecuencia, mediante el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1458<sup>18</sup>, se aprobó la tabla de infracciones y sanciones que, entre otras conductas, establece como infracciones administrativas las siguientes:

- Circular por la vía pública sin usar la mascarilla se multa con S/ 344.00 (8% de la UIT)
- Salir más de una persona por familia, para la adquisición de víveres o productos farmacéuticos se multa con S/ 215.00 (5% de la UIT)

---

<sup>17</sup> Artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1458, Decreto Legislativo para sancionar el incumplimiento de las disposiciones emitidas durante la emergencia Sanitaria a nivel nacional y demás normas emitidas para proteger la vida y la salud de la población por el contagio del COVID-19.

<sup>18</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2020-IN.



- No respetar el mínimo de un metro de distancia obligatorio, formando aglomeraciones en los establecimientos comerciales se multa con S/ 86.00 (2% de la UIT)

Sobre el particular, y con el fin de que se dé efectivo cumplimiento a dicha medida, a través de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1458, se estableció que el infractor que no cumpla con el pago de la multa dentro del plazo establecido, se encontrará impedido de realizar trámites civiles tales como: suscripción de cualquier tipo de contrato civil, trámites ante las entidades bancarias, cualquier acto notarial o ante la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), y realizar viajes al exterior.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo hace un llamado a los ciudadanos a organizar sus compras de tal manera que salgan lo menos posible a las calles, en cuyo caso deben hacerlo solos (una persona por familia), usar una mascarilla y respetar el distanciamiento social obligatorio. Sobre este punto, nuestra institución recomienda procurar una distancia mínima de dos metros entre las personas.

Para evitar las compras de los productos de primera necesidad en los mercados de abastos, una herramienta útil son las entregadas a domicilio que realizan algunas bodegas y supermercados. Sin embargo, teniendo en cuenta que este servicio no se brinda en todos los distritos de Lima, ni en todas las regiones del país, se requiere que el Produce impulse esta modalidad incorporando a los puestos de ventas de los mercados de abastos.

Sobre el particular, a través del Programa Nacional Tu Empresa, el Produce creó una plataforma para la ubicación de bodegas y los productos que éstas brindan<sup>19</sup>, no obstante, el consumidor debe consultar vía telefónica si la bodega brinda el servicio de entrega a domicilio<sup>20</sup>. Otro punto débil es que esta plataforma no es extensiva a los puestos de venta de los mercados.

#### **Experiencias de otros países:**

En México, la Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución de la Secretaría de Desarrollo Económico (Sedeco) instó a locatarios de mercados públicos a integrar un padrón de negocios ligados a un número de WhatsApp, a través del cual pueden ofrecer sus productos a domicilio. Este servicio también permite a Sedeco monitorear, en tiempo real, los precios de los productos de la canasta básica. Asimismo, Sedeco ha previsto un número directo para la atención de quejas que pueden generarse con la aplicación de este sistema de ventas.<sup>21</sup>

En Argentina, como una de las medidas implementadas por el Mercado de Santa Fe para evitar la aglomeración de compradores –de acuerdo con disposiciones establecidas por el gobierno nacional y provincial– se sugirió que los puesteros agilicen las ventas por WhatsApp de sus

<sup>19</sup>Produce. En: <https://www.gob.pe/institucion/produce/noticias/111478-encuentra-stock-de-productos-de-primera-necesidad-cerca-a-tu-domicilio-con-la-nueva-plataforma-digital-del-produce>

<sup>20</sup> Produce. En: <https://www.tuempresa.gob.pe/>

<sup>21</sup> Diario La Jornada. En: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/capital/2020/04/02/sedeco-emite-medidas-para-mercados-y-tianguis-por-covid-19-2985.html>

clientes<sup>22</sup>.

Otro punto a tener en cuenta son las medidas sanitarias que deben aplicarse desde el embalaje hasta la entrega de los productos en los domicilios de los consumidores. Al respecto, de la revisión de los canales oficiales del Produce se advierte que no se han dictado medidas complementarias a las emitidas por el Ministerio de Salud (Minsa), para regular las condiciones sanitarias bajo las cuales las personas naturales y jurídicas que brindan el servicio de recojo o entrega a domicilio eviten el contagio del COVID-19.

#### **Experiencias de otros países:**

Al respecto, en España, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo publicó una Guía de recomendaciones para el desarrollo de la actividad comercial a distancia y abastecimiento en zonas rurales sin locales comerciales<sup>23</sup>. Entre otras, se consideraron las siguientes medidas higiénicas para los embalajes y los pedidos:

- Desinfección periódica de las mesas o mostradores de preparación de los pedidos y de las superficies e instrumentos que se utilizan con frecuencia.
- Desinfección de los embalajes antes de su entrega a los repartidores y a los clientes.
- Utilización de guantes desechables y lavado de manos con agua y jabón antes y después de ponerse los guantes.
- Para aquellas personas que utilicen ropa de trabajo, la empresa debe asegurar que el personal cuenta con uniformes suficientes para mantenerlos limpios en todo momento. La limpieza de los mismos, se realizará siempre con agua caliente y cada día.

También se establecen medidas para la entrega domiciliaria, la recogida de pedidos y la entrega de productos de primera necesidad en el ámbito urbano y rural; así como los envíos procedentes del comercio on-line, venta telefónica y por catálogo; y las medidas que minimicen el contacto entre el repartidor y el consumidor, tales como:

- Establecimiento de sistemas de entrega que no impliquen recoger la firma del consumidor al recibir el pedido.
- Depositar el pedido en la puerta del domicilio, respetando la distancia de seguridad hasta que sea recogido por el destinatario.
- Realizar preferentemente el pago con tarjeta o con el teléfono móvil.

3. Por su parte, el 30 de marzo de 2020, el Ministerio de Ambiente (Minam) –en calidad de ente rector de la gestión y manejo de residuo sólidos– difundió algunas **orientaciones para el adecuado manejo de residuos sólidos en mercado de abastos**<sup>24</sup>, entre las que destacan:

- Los administradores de los mercados de abastos deben garantizar que cada puesto de venta cuente con tachos que contengan una bolsa plástica para disponer sus residuos sólidos adecuadamente. Asimismo, deben habilitar un

<sup>22</sup> interNos. En: <http://www.revistainternos.com.ar/2020/03/por-el-coronavirus-el-mercado-de-santa-fe-modifica-sus-horarios-de-operacion-y-llama-a-extremar-las-medidas-de-higiene/>

<sup>23</sup> Ministerio de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno de España.

En: [https://www.mincotur.gob.es/es-es/COVID-19/Documents/guia\\_para\\_el\\_desarrollo\\_de\\_la\\_actividad\\_comercial\\_a\\_distancia\\_y\\_en\\_zonas\\_rurales.pdf](https://www.mincotur.gob.es/es-es/COVID-19/Documents/guia_para_el_desarrollo_de_la_actividad_comercial_a_distancia_y_en_zonas_rurales.pdf)

<sup>24</sup> Minam. En: <https://bit.ly/3bFslom>

espacio para el punto de acopio o almacenamiento de todos los residuos sólidos que se generen en sus instalaciones.

- Los comerciantes deben colocar sus residuos en los tachos de sus puestos y cerrar las bolsas cada vez que dispongan estos residuos. Una vez que la bolsa esté llena, deben cerrarla con doble nudo y llevarla hacia el punto de acopio o almacenamiento establecido en el mercado. Por ningún motivo deben dejar la bolsa en otro lugar, que no sea el indicado.
- La limpieza y desinfección del mercado (pasillos y puestos), se debe realizar a diario, al final de cada día, utilizando una solución de hipoclorito de sodio al 1% (lejía) o en la dilución que indique la etiqueta del producto, a fin de asegurar una contención temprana y prevenir una mayor propagación viral.
- El personal que realice la limpieza en el mercado debe contar con los equipos de protección personal (guantes y mascarillas). Una vez concluida la limpieza y desinfección, debe lavarse las manos con agua y jabón por 20 segundos. De no contar con agua, se debe utilizar alcohol en gel.
- En el caso de los baños públicos ubicados en los mercados, estos deben limpiarse con detergente y ser desinfectados a diario con solución de hipoclorito de sodio al 1% (lejía) o en la dilución que indique la etiqueta del producto.
- Los residuos que se generen en los baños públicos deben de ser colocados en una bolsa la cual se debe rociar con solución de hipoclorito de sodio al 1% (lejía) o en la dilución que indique la etiqueta del producto, y luego colocarla en otra bolsa y cerrarla con doble nudo, para luego ser trasladada al punto de acopio o almacenamiento temporal de residuos sólidos.
- La administración del mercado debe estar en constante comunicación con su municipalidad, a fin de entregar los residuos en el horario que cada distrito ha establecido.

Sin embargo, el éxito de dichas medidas depende de la mejora sustancial del manejo de los residuos sólidos en los mercados de abastos. Sobre el particular, cabe recordar que, según el INEI, el 67% de los mercados no disponen de contenedores de residuos sólidos<sup>25</sup>; el 81% no tiene centros de acopio de residuos sólidos<sup>26</sup>; y solo en el 33% los comerciantes recibieron capacitación en gestión de residuos sólidos<sup>27</sup>.

Cabe precisar que, el mayor número de mercados de abastos que no disponen de contenedores de residuos sólidos se encuentran en Lima Metropolitana (77%)<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> INEI. Resultados definitivos de los Censos Nacionales 2017. P. 17.

En: [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1544/](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1544/)

<sup>26</sup> Ibídem, p. 57

<sup>27</sup> Ibídem, p.19

<sup>28</sup> Ibídem, 60.

De igual manera, el mayor número de mercados que no disponen de un centro para el acopio de los residuos sólidos también se encuentra en Lima Metropolitana (78%)<sup>29</sup> Asimismo, después de la Provincia Constitucional del Callao y Amazonas, el mayor número de mercados de abastos donde los comerciantes no recibieron capacitación en gestión de residuos sólidos corresponde a Lima Metropolitana con el 76%<sup>30</sup>.

De otro lado, los mercados de abastos presentan comercio ambulatorio al interior (25%) y/o exterior (59%) de sus instalaciones<sup>31</sup>, sin acceso a los contenedores y centros de acopio de residuos sólidos, ni a los servicios de agua potable con los que cuenta la mayoría (93%)<sup>32</sup> de mercados.

Al respecto, cabe mencionar que los mercados de abastos que permiten el comercio ambulatorio en sus instalaciones es una característica que prevalece en los departamentos de Amazonas (69%), Loreto (69%), Cajamarca (65%), Tumbes (60%) y San Martín (50%). En Lima Metropolitana representa el 19%.<sup>33</sup>

Mientras que, la presencia de comercio ambulatorio en los alrededores de los mercados de abasto es una situación que predomina en todos los departamentos del país, principalmente en Huancavelica (100%), Cajamarca (94%), Cusco (76%), Arequipa (75%) y Ayacucho (74%). En Lima Metropolitana representa el 52%.<sup>34</sup>

### **III. Evaluación y control de implementación de medidas sanitarias en mercados, supermercados, bodegas y otros centros de abastos**

Según el marco normativo vigente, en el sistema de vigilancia sanitaria de los mercados y otros centros de abastos interviene:

- La Autoridad de Salud Municipal, a cargo de la evaluación higiénico - sanitaria<sup>35</sup>. Asimismo, las municipalidades, con apoyo de los gobiernos regionales y en coordinación con el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa), se encuentran a cargo de la vigilancia sanitaria, a través de inspecciones, certificaciones, monitoreo y autorizaciones sanitarias en el transporte y comercio interno local<sup>36</sup>.

Sumado a ello, las municipalidades también son responsables de controlar el cumplimiento de las normas de acopio, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos y bebidas, a nivel distrital, en concordancia con las normas provinciales<sup>37</sup>

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, 58.

<sup>30</sup> *Ibidem*, 95.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p.34 - 36

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 36

<sup>34</sup> *Ídem*.

<sup>35</sup> Literal "a" del artículo 43 del Reglamento Sanitario de Funcionamiento de Mercados de Abasto, aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 282-2003-SA-DM.

<sup>36</sup> Inciso 3 del artículo 28 del Reglamento de Inocuidad Agroalimentaria, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2011-AG.

<sup>37</sup> Numeral 3.1 del artículo 83 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.

- El Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (Sanipes) también es responsable de la actividad de fiscalización sanitaria, que comprende las acciones de inspección sanitaria, entre otras, que permitan la verificación del cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones derivadas de la normativa vigente, exigibles a los mercados mayoristas y minoristas en los que se expendan recursos y productos hidrobiológicos<sup>38</sup>.
- El Comité de Autocontrol Sanitario del mercado o centro de abasto, integrado por comerciantes, es responsable del autocontrol sanitario<sup>39</sup>.
- El consumidor, debe verificar las condiciones sanitarias de la comercialización de alimentos en los mercados y centros de abastos, así como el cumplimiento de sus derechos sanitarios, como consumidor<sup>40</sup>.

De otro lado, y de acuerdo con lo que se detalló en un acápite anterior, la PNP tiene la facultad de fiscalizar y sancionar con multas que van desde los S/ 86.00 hasta los S/ 344.00 a las personas que realicen sus compras en compañía de otras u otras personas (solo se permite una persona por familia), sin hacer uso de la mascarilla y sin respetar el mínimo de un metro de distancia obligatorio, formando aglomeraciones en los establecimientos comerciales.

En tal sentido, corresponde tanto a las municipalidades, en coordinación con el Senasa, cuando corresponda, como al Sanipes y a la PNP fiscalizar, en el ámbito de sus competencias, el cumplimiento de las medidas sanitarias dirigidas a los mercados y otros centros de abastos, dictadas por el Gobierno Nacional en el marco del estado de emergencia nacional.

De igual manera, tanto el Comité de Autocontrol Sanitario de los mercados de abastos, como el ciudadano, en calidad de consumidor, son responsables de cumplir con dichas medidas, así como de verificar que las mismas sean cumplidas en su entorno.

#### **IV. Dispositivos legales emitidos por los gobiernos locales para el control de implementación de medidas sanitarias en mercados, supermercados, bodegas y otros centros de abastos**

<b>Municipalidad</b>	<b>Dispositivo Legal</b>	<b>Sumilla</b>	<b>Publicación</b>
Municipalidad provincial de Tacna	<a href="#">Ordenanza N° 0002-2020</a>	Ordenanza Municipal que dicta medidas complementarias para prevenir el contagio y propagación del Coronavirus (COVID-19) en la provincia de Tacna, en observancia al Decreto Supremo N° 044-2020-PCM.	16-03-2020

<sup>38</sup> Inciso 4 y 6 del artículo 6 y numeral 25.1 del artículo 25 del Reglamento de la Ley N° 30063, Ley de Creación del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES).

<sup>39</sup> Literal "b" del artículo 43 del Reglamento Sanitario de Funcionamiento de Mercados de Abasto.

<sup>40</sup> Literal "c" del artículo 43 del Reglamento Sanitario de Funcionamiento de Mercados de Abasto.

Municipalidad	Dispositivo Legal	Sumilla	Publicación
Municipalidad distrital de La Molina	<a href="#">Ordenanza N° 399/MDLM</a>	Ordenanza que establece medidas extraordinarias para la contención y respuesta al brote del Coronavirus (COVID-19) en el distrito de La Molina.	18-03-2020
Municipalidad distrital de Pueblo Libre	<a href="#">Ordenanza N° 562-MPL</a>	Ordenanza que aprueba medidas preventivas para evitar la propagación del COVID-19 en el distrito.	22-03-2020
Municipalidad distrital de Pueblo Libre	<a href="#">Decreto de Alcaldía N° 006-2020-MPL</a>	Establecen disposiciones de competencia municipal orientadas a garantizar el abastecimiento y expendio de alimentos en mercados, supermercados, bodegas y centros de abastos, durante el Estado de la Emergencia Nacional.	26-03-2020
Municipalidad distrital de Los Olivos	<a href="#">Decreto de Alcaldía N° 007-2020</a>	Establecen disposiciones orientadas a garantizar la seguridad sanitaria en el abastecimiento y expendio de alimentos en mercados, supermercados, mercados mayoristas, bodegas y centros de abastos, durante el Estado de Emergencia Nacional.	27-03-2020
Municipalidad distrital de Magdalena del Mar	<a href="#">Ordenanza N° 087-2020-MDMM</a>	Ordenanza que aprueba medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID - 19 en el distrito de Magdalena del Mar.	27-03-2020
Municipalidad distrital de San Juan de Miraflores	<a href="#">Decreto de Alcaldía N° 003-2020/MDSJM</a>	Disponen horario de atención de mercados de abastos y mercados en general, bodegas, mini mercados o mini market en el distrito.	14-04-2020

Fuente: Diario Oficial El Peruano

## V. Infraestructura de mercados de abastos

Bajo las circunstancias actuales y considerando lo descrito en los acápites anteriores del presente documento, sin perjuicio de la implementación de medidas sanitarias en los mercados de abastos, resulta imperante que estos establecimientos cuenten con una infraestructura de calidad, a fin de evitar la propagación de ETA y otras enfermedades altamente contagiosas como la provocada por el COVID-19.

Ciertamente, alcanzar dicho objetivo es una tarea pendiente desde hace casi 5 años atrás. En efecto, el año 2015, a través del Grupo de Trabajo Multisectorial sobre diversificación productiva en el sector gastronómico<sup>41</sup> se evidenció que un eslabón

<sup>41</sup> Creada, mediante Resolución Ministerial N° 381-2015-PRODUCE, para facilitar el surgimiento de nuevos motores en la economía e identificar cadenas de valor con potencial demanda en el sector gastronómico, con la finalidad de impulsar acciones vinculadas a los tres ejes del Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP).

importante en la cadena de valor del dicho sector eran los mercados. Dichos establecimientos presentaban una serie de barreras que limitaban su competitividad, generaban ineficiencias en la distribución de alimentos y afectan la cadena de valor gastronómica.

Entre las principales barreras, se identificaron las siguientes<sup>42</sup>:

- Inadecuada infraestructura y equipamiento
- Administradores y conductores con limitadas capacidades para la gestión
- Deficiencias prácticas de manipulación y salubridad
- Inadecuada gestión de residuos sólidos
- Ausencia de políticas de promoción para su modernización
- Débil gobernanza y marco legal difuso

En virtud a ello, el 24 de mayo de 2016, el Produce aprobó los Lineamientos Generales de la Política Nacional para la Competitividad de Mercados de Abastos<sup>43</sup>, los cuales contemplan los siguientes objetivos específicos: 1) mejorar la calidad del servicio ofrecido por los mercados de abastos; 2) fortalecer la gobernanza del sistema de mercados de abastos; 3) mejorar la gestión de los mercados de abastos; 4) mejorar el nivel de adecuación de la infraestructura y equipamiento de los mercados de abastos; y 5) elevar el grado de integración de los mercados de abastos a las cadenas de valor del país.

Respecto al objetivo 4, mejorar el nivel de adecuación de la infraestructura y equipamiento de los mercados de abastos, se plantearon, entre otros, los siguientes lineamientos de política: a) promoción articulada a nivel intergubernamental de la inversión privada para proyectos de infraestructura y equipamiento de mercados de abastos y mejora del entorno comercial; b) modernización articulada a nivel intergubernamental de la infraestructura y equipamiento de los mercados de abastos y mejora del entorno comercial; y, c) creación de redes y alianzas entre los actores de las cadenas de valor asociadas a los mercados de abastos.

En julio de 2017, se publicó el Censo Nacional de Mercados de Abastos - 2016<sup>44</sup>, elaborado a solicitud del Produce, a fin de contar con información para diagnosticar la situación de su infraestructura e identificar las brechas existentes, diseñar políticas que permitan posicionarse como plataformas alimentarias que brindan productos y servicios de calidad y, de esta manera, posicionarse mejor en la cadena de abastecimiento y distribución nacional.

Entre otra información relevante, se dio a conocer lo siguiente:

---

<sup>42</sup> Introducción de los Lineamientos Generales de la Política Nacional para la Competitividad de Mercados de Abastos, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 196-2026-PRODUCE.

<sup>43</sup> Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 196-2026-PRODUCE.

<sup>44</sup> INEI. Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016. P. 11. En: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1448/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1448/libro.pdf)

- 56% de los mercados de abastos contaban con licencia de funcionamiento, el 48% contaban con certificado de defensa civil y el 78% con reglamento interno.
- 93% de mercados de abastos disponen de instalaciones de agua potable por red pública y, de este total, el 90% dispone de dicho servicio de manera permanente.
- 91% de mercado de abastos dispone de instalaciones de servicio de alcantarillado por red pública.
- 95% de los mercados de abastos dispone de instalaciones de alumbrado eléctrico por red pública y, de este total, el 98% dispone de dicho servicio de manera permanente.
- 15% de los mercados de abastos no disponen de áreas de carga y descarga de mercaderías.
- 67% de los mercados de abastos no disponen de contenedores de residuos sólidos.
- 81% de los mercados de abastos no tiene centros de acopio de residuos sólidos.
- 33% de los mercados de abastos indicó que el personal que labora en sus instalaciones recibió capacitación en gestión de residuos sólidos.
- 84% de los mercados de abastos tiene comercio ambulatorio dentro o fuera de sus instalaciones.

Dos años después, el 28 de julio de 2019, se aprobó el Plan Nacional de Competitividad y Productividad<sup>45</sup>; como parte de su contenido se establece la Medida de Política 6.6 “nuevo modelo de mercado de abastos”, la cual consiste en diseñar e implementar pilotos de mercados de abastos que cumplan con estándares de calidad en infraestructura, buenas prácticas, manejos de residuos sólidos, instalaciones y equipos complementarios, limpieza y seguridad, así como, sanidad e inocuidad.

Asimismo, la citada Medida de Política prevé actividades de asistencia técnica a cargo del Produce, a favor de los gobiernos locales que deseen diseñar y construir estos mercados. Dicha asistencia abarcará el trámite del saneamiento físico legal del terreno propuesto, la inscripción de la idea de proyecto en el banco de proyectos del MEF, la elaboración de los perfiles y expedientes técnicos, así como la ejecución física y financiera de los proyectos de mercados de abastos.

Para tal efecto, se estableció el siguiente cronograma:

- Hasta Julio de 2021: primer piloto de mercado de abastos.
- Hasta Julio de 2025: 3 pilotos de mercados de abastos ejecutados.
- Hasta Julio de 2030: 15 réplicas de mercado de abastos ejecutadas.

---

<sup>45</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 237-2019-EF.



En el marco de esta medida, el 2 de enero de 2020, se creó la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal para diseñar pilotos de mercados de abastos<sup>46</sup>. A esta Comisión Multisectorial –integrada por representantes de los Ministerios de la Producción; de Vivienda, Construcción y Saneamiento; del Ambiente; y de Salud, así como del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci), Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa), Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) – se le otorgó un plazo de seis meses para presentar el diseño de dichos pilotos al titular del Produce.

Al respecto, de acuerdo a información difundida en medios de comunicación<sup>47</sup>, la Comisión Multisectorial, liderada por Produce, estaría trabajando, entre otros aspectos, en una norma técnica, a fin de que los mercados de abastos respeten estándares de calidad en infraestructura, manejen buenas prácticas en residuos sólidos, instalaciones y equipos complementarios, limpieza, seguridad, sanidad e inocuidad de los alimentos, sumamente necesaria no solo para los nuevos mercados a implementarse sino también para la adecuación a la misma por parte de los mercados existentes, principalmente de mercados mayoristas y mixtos.

En virtud de la situación expuesta y del contexto en que nos encontramos, resulta necesario actualizar el cronograma planteado en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad, a fin de acelerar la implementación de los nuevos modelos de abastos y contar, entre otros instrumentos, con la norma técnica dirigida a que los mercados de abastos cumplan con estándares de calidad en infraestructura, manejen buenas prácticas en residuos sólidos, instalaciones y equipos complementarios, limpieza, seguridad, sanidad e inocuidad de los alimentos.

## **VI. Mercados y supermercados en zonas vulnerables al contagio del COVID-19**

### ***Sobre las zonas prioritarias para la prevención y control del COVID-19***

La Defensoría del Pueblo viene advirtiendo que, ante las condiciones de salubridad y la aglomeración de personas en los mercados y supermercados del país, el contagio masivo del COVID-19 es inminente. En tal sentido, viene insistiendo al Gobierno Nacional en un cambio de estrategia para frenar la asistencia masiva a estos establecimientos, así como mejores condiciones de salubridad en la cadena agroalimentaria, que incluye a los mercados y otros centros de abastos<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Aprobado mediante Resolución Suprema N° 021-2019-PRODUCE.

<sup>47</sup> Ver: <https://larepublica.pe/economia/2020/03/04/produce-grupo-de-trabajo-ya-elabora-diseno-para-implementar-piloto-de-mercado-de-abastos/>

<sup>48</sup> Defensoría del Pueblo. En: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-advierde-del-peligro-de-contagio-del-covid-19-en-mercados-y-paradas/>  
[https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/IA-N%C2%BA-01\\_Mercados-Supermercados-y-Bodegas.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/IA-N%C2%BA-01_Mercados-Supermercados-y-Bodegas.pdf)  
[https://twitter.com/Defensoria\\_Peru/status/1240066713774895104](https://twitter.com/Defensoria_Peru/status/1240066713774895104)

Lamentablemente, empezaron a confirmarse los primeros casos de COVID-19 en uno de los principales mercados mayoristas<sup>49</sup> como en una de las principales cadenas de supermercados<sup>50</sup>, ambos en Lima Metropolitana, ciudad en la que reside la tercera parte de la población del país. Como se mencionó en un acápite anterior, de un total de 2,612 mercados y 456 supermercados en el Perú, solo Lima Metropolitana concentra el 43% y 72% de los mercados y supermercados, respectivamente.

A partir de una investigación, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade) identificó áreas de Lima Metropolitana que concentran las áreas de la ciudad con mayores entornos de alto riesgo de infección (alta densidad y hacinamiento, limitado acceso a agua) y con la mayor cantidad de población vulnerable (mayores de 60 años), a las que denominó **zonas prioritarias** para la prevención y control del contagio del COVID-19<sup>51</sup>.

Asimismo, Grade señala que, al interior de las zonas prioritarias los principales focos infecciosos de propagación se encuentran los mercados y supermercados, por ser los lugares con aglomeración constante de personas.

En esa línea, Grade clasificó a dichos establecimientos en:

- Prioridad 1 (directa): 235 mercados y 4 supermercados ubicados al interior de las zonas prioritarias.
- Prioridad 2 (influencia indirecta): 213 mercados y 15 supermercados ubicados a menos de 400 metros de las zonas prioritarias.
- Prioridad 3 (influencia indirecta): 151 mercados y 26 supermercados ubicados a una distancia de entre 400 y 800 metros de las zonas prioritarias.

De acuerdo con la identificación que realizó Grade, los mercados y supermercados en cuestión se encuentran en los siguientes distritos:

---

<sup>49</sup> Semanario Caretas. En: <https://caretas.pe/especial-coronavirus/covid-19-confirman-casos-positivos-en-el-mercado-mayorista-de-santa-anita/>

<sup>50</sup> Diario Perú 21. En: <https://peru21.pe/lima/coronavirus-en-peru-un-trabajador-de-wong-de-miraflores-y-otro-del-metro-del-ovalito-balta-dieron-positivo-a-covid-19-pandemia-noticia/>

<sup>51</sup> Grade. En:

<http://www.grade.org.pe/novedades/potenciales-focos-de-contagio-del-covid-19-mercados-y-supermercados/>

<http://www.grade.org.pe/novedades/zonas-prioritarias-para-la-prevencion-y-control-del-contagio-del-covid-19-en-lima-por-ricardo-fort-y-alvaro-espinoza/>

Prioridad 1	Prioridad 2	Prioridad 3
<b>Mercados</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mi Perú</li> <li>- Carabayllo</li> <li>- Comas</li> <li>- San Juan de Lurigancho</li> <li>- Ate</li> <li>- Villa El Salvador</li> <li>- Chorrillos</li> <li>- San Juan de Miraflores</li> <li>- Villa del Triunfo</li> <li>- La Victoria</li> <li>- El Agustino</li> <li>- El Rímac</li> <li>- San Martín de Porres</li> <li>- Independencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mi Perú</li> <li>- Ventanilla</li> <li>- Carabayllo</li> <li>- Comas</li> <li>- San Martín de Porres</li> <li>- Los Olivos</li> <li>- Independencia</li> <li>- El Rímac</li> <li>- La Victoria</li> <li>- Lima</li> <li>- San Luis</li> <li>- El Agustino</li> <li>- Santa Anita</li> <li>- Ate</li> <li>- Chorrillos</li> <li>- San Juan de Lurigancho</li> <li>- Villa El Salvador</li> <li>- Villa María del Triunfo</li> <li>- San Juan de Miraflores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Villa El Salvador</li> <li>- Villa María del Triunfo</li> <li>- Chorrillos</li> <li>- San Juan de Miraflores</li> <li>- Santiago de Surco</li> <li>- Ate</li> <li>- San Luis</li> <li>- La Victoria</li> <li>- Santa Anita</li> <li>- El Agustino</li> <li>- El Rímac</li> <li>- Lima</li> <li>- San Juan de Lurigancho</li> <li>- San Martín de Porres</li> <li>- Los Olivos</li> <li>- Comas</li> <li>- Independencia</li> <li>- Carabayllo</li> <li>- Ventanilla</li> <li>- Mi Perú</li> </ul>
<b>Supermercados</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comas</li> <li>- El Rímac</li> <li>- San Juan de Lurigancho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- San Juan de Miraflores</li> <li>- Santiago de Surco</li> <li>- El Agustino</li> <li>- El Rímac</li> <li>- Independencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comas</li> <li>- Los Olivos</li> <li>- San Martín de Porres</li> <li>- Independencia</li> <li>- San Juan de Lurigancho</li> <li>- El Rímac</li> <li>- Lima</li> <li>- Ate</li> <li>- Chorrillos</li> <li>- Villa María del Triunfo</li> </ul>

Fuente: Grade

Al respecto, se advierte que las zonas prioritarias que cuentan con centros de abastos en las Prioridades 1, 2 y 3, se encuentran en los distritos de Mi Perú, Carabayllo, Comas, San Juan de Lurigancho, Ate, Villa El Salvador, Chorrillos, San Juan de Miraflores, Villa del Triunfo, La Victoria, El Agustino, El Rímac, San Martín de Porres e Independencia. Distritos que se encuentran resaltados en color rojo en cuadro anterior.

A fin de dar atención a la situación que describe, Grade propone: i) la desinfección intensiva de las instalaciones, ii) protocolos de distanciamiento social estrictos, iii) el monitoreo obligatorio de temperatura corporal, y/o iv) la realización de pruebas de diagnóstico rápido, con el fin de identificar y contener oportunamente cualquier foco infeccioso local.

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo propuso recomendaciones específicas para las autoridades competentes, así como para los propietarios de los mercados y supermercados en la primera versión del presente documento<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Defensoría del Pueblo. En: [https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/IA-N%C2%BA-01\\_Mercados-Supermercados-y-Bodegas.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/IA-N%C2%BA-01_Mercados-Supermercados-y-Bodegas.pdf)

### ***Sobre la protección de los hogares integrados únicamente por adultos mayores de 60 años u otros grupos de riesgo para cuadros clínicos severos y muerte***

Otro punto importante que destaca Grade, es que en Lima Metropolitana el 79% de las personas mayores de 60 años viven con familiares (porcentaje que se eleva a 83% en las zonas prioritarias que identificó).

Agrega que, en este contexto, el aislamiento de estas personas “es un reto que implica a toda la familia, en especial a aquellos que deben salir a lugares públicos, sea para abastecerse de alimentos (durante el periodo de aislamiento social obligatorio) o para trabajar (al término de dicho periodo)”.

En efecto, las personas mayores de 60 años son más vulnerables frente al COVID-19, debido a ello, el Minsa recomendó que los adultos mayores eviten ir a centros comerciales, mercados, plazas, conciertos y otros lugares donde se concentre un alto número de personas, sugiriendo que otro familiar realice las compras de los productos de primera necesidad minimizando la posibilidad de contagio<sup>53</sup>.

Pero, ¿qué sucede con los hogares integrados únicamente por adultos mayores de 60 años u otros grupos de riesgo para cuadros clínicos severos y muerte?

De la revisión de los canales oficiales del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables se advierte que este Ministerio aún no ha dispuesto medidas para asistir en la compra de medicinas y productos de primera necesidad a los hogares compuestos únicamente por adultos mayores, tampoco ha impulsado medidas para la atención diferenciada (como horarios) de los adultos mayores que se ven obligados a ir a las farmacias, mercados y supermercados; medidas que podrían ser implementadas con la colaboración de las municipalidades.

Entre tanto, las municipalidades pueden impulsar acciones para asistir en las compras de medicinas y productos de primera necesidad a los adultos mayores que viven solos en sus hogares. De igual manera, los vecindarios pueden organizarse para apoyar a los adultos mayores en dichas compras. Ambas acciones evitarán la exposición de este grupo poblacional altamente vulnerable al COVID-19.

Además de las personas mayores de 60 años, las personas que sufren de hipertensión arterial, diabetes, enfermedades cardiovasculares, enfermedad pulmonar crónica, cáncer, otros estados de inmunosupresión, son grupos de riesgo para cuadros clínicos severos y muerte<sup>54</sup>, por lo que, tanto las autoridades competentes como los ciudadanos pueden impulsar acciones dirigidas a brindarles asistencia en la adquisición de sus medicinas y productos de primera necesidad.

---

<sup>53</sup> Minsa. En: <https://www.gob.pe/8778-ministerio-de-salud-cuidados-del-adulto-mayor-frente-al-coronavirus>

<sup>54</sup> Minsa. En: <https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/94117-ministerio-de-salud-establece-lineamientos-para-atencion-medica-de-pacientes-con-coronavirus>

## VII. Especulación de precios y acaparamiento de productos de primera necesidad y otros

### Sobre la especulación de precios durante el estado de emergencia nacional

Con la declaratoria del estado de emergencia nacional, se registró un aumento en los precios de los alimentos de primera necesidad en los principales mercados de Lima<sup>55</sup>. Al respecto, el Minagri invocó a los comerciantes de los mercados a proveer productos sin incurrir en acciones especulativas y elevar precios, debido a que ello no contribuye a promover un clima de paz social en las actuales circunstancias de emergencia que vive el país.<sup>56</sup>

Sumado a ello, como una medida para combatir la especulación en los mercados<sup>57</sup>, el Minagri recordó a los ciudadanos que tienen a su disposición información referida a los precios de los alimentos en tiempo real, a través de herramientas digitales como el Sistema de Abastecimiento y Precios (SISAP)<sup>58</sup>, AgroChatea<sup>59</sup>, así como aplicativos como El Datero Agrario y Mi Caserita<sup>60</sup>.

Sin embargo, además de que una parte de la población no tiene acceso al internet o no están familiarizados con el uso de los aplicativos, otro punto débil de esta estrategia es que los precios son finalmente establecidos de acuerdo con la demanda, agravada en situaciones de emergencia.

#### Experiencias de otros países:

En Argentina, luego de mantener negociaciones con representantes de los tres mercados mayoristas de frutas y verduras de la provincia, la Secretaría de Comercio Interior, dependiente del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología, dio a conocer este martes un acuerdo de precios de referencia en diez artículos de consumo masivo. El mismo será sostenido por 15 días, con la posibilidad de ser renovado según lo demande la situación frente a este contexto de pandemia por el COVID-19.<sup>61</sup>

De otro lado, se registró un brusco aumento de precios en otros productos, como los guantes, mascarillas y alcohol. Así, por ejemplo, según un medio de comunicación, “la caja de mascarillas N95, que cuenta con 10 unidades, llega a costar hasta 600

<sup>55</sup> RPP. En: <https://rpp.pe/economia/economia/coronavirus-covid-19-gobierno-propone-norma-para-que-los-precios-de-algunos-productos-estén-bajo-control-noticia-1253234?ref=rpp>

<sup>56</sup> Minagri. En: <https://www.gob.pe/institucion/minagri/noticias/109576-comunicado-sobre-venta-de-alimentos>

<sup>57</sup> Minagri. En: <https://www.gob.pe/institucion/minagri/noticias/109764-ministro-jorge-montenegro-la-manera-mas-efectiva-de-combatir-la-especulacion-en-mercados-es-la-informacion>

<sup>58</sup> Minagri. En: <http://sistemas.minagri.gob.pe/sisap/portal/>

<sup>59</sup> Minagri. En: <https://agrochatea.minagri.gob.pe>

<sup>60</sup> Minagri. En: <https://www.gob.pe/570-ministerio-de-agricultura-y-riego-herramientas-para-consultar-precios-de-alimentos>

<sup>61</sup> Revista InterNos. En: <http://www.revistainternos.com.ar/2020/04/santa-fe-acuerdo-de-precios-mayoristas-en-frutas-y-verduras-por-quince-dias/>

soles<sup>62</sup>. A pesar de dichos precios, llegó a registrarse un desabastecimiento de mascarillas en todas las farmacias y centros comerciales del país<sup>63</sup>.

De esta manera, existen productos que, si bien no son considerados tradicionalmente como de primera necesidad, resultan esenciales para garantizar la salud y vida de las personas bajo circunstancias excepcionales –en este caso, para evitar el contagio del COVID-19. Sin embargo, en ausencia de dicha condición, pueden ser objetos de especulación sin que llegue a configurarse la comisión del delito de especulación.

### **Sobre la aplicación del delito de especulación**

Si bien el primer párrafo del artículo 234 del Código Penal sanciona a todo productor, fabricante o comerciante que ponga en venta productos considerados oficialmente de primera necesidad a precios superiores a los fijados por la autoridad, con pena privativa de libertad no menor de 1 ni mayor de 3 años y con 90 a 180 días multa, no es posible aplicar este tipo penal debido a que no existe una lista oficial de productos considerados de primera necesidad, ni una autoridad que fije precios referenciales.

Al respecto, el Presidente del Consejo de Ministros declaró que el Minagri propuso un dispositivo legal para identificar los productos "que deben estar bajo control", a fin de evitar la especulación de los alimentos que integran la canasta familiar<sup>64</sup>.

A pesar de su importancia, de la revisión del SPIJ y del Diario Oficial El Peruano se observa que ni el Minagri ni la Presidencia de la República emitieron dispositivos legales sobre el particular.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, las otras tres modalidades del delito de especulación descritas en los siguientes párrafos del artículo 234 del Código Penal, sí son punibles con pena privativa de libertad no mayor de 1 año y con 90 a 180 días multa:

- Vender, injustificadamente, bienes, o prestar servicios a precio superior al que consta en las etiquetas, rótulos, letreros o listas elaboradas por el propio vendedor o prestador de servicios.
- Vender bienes contenidos en embalajes o recipientes cuyas cantidades sean inferiores a los mencionados en ellos.
- Vender bienes que, por unidades tiene cierto peso o medida, cuando dichos bienes sean inferiores a estos pesos o medidas.

Asimismo, el artículo 235 del Código Penal sanciona al que altera o modifica la calidad, cantidad, peso o medida de artículos considerados oficialmente de primera

---

<sup>62</sup> Diario Perú 21. En: <https://peru21.pe/lima/coronavirus-coronavirus-en-peru-comerciantes-venden-caja-de-mascarillas-n95-hasta-en-600-soles-en-cercado-de-lima-covid-19-minsa-cuarentena-video-noticia/?ref=p21r>

<sup>63</sup> Minsa. En: <https://www.minsa.gob.pe/digerd/index.asp?op=61&not=481>

<sup>64</sup> RPP. En: <https://rpp.pe/economia/economia/coronavirus-covid-19-gobierno-propone-norma-para-que-los-precios-de-algunos-productos-estén-bajo-control-noticia-1253234?ref=rpp>

necesidad, en perjuicio del consumidor, con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años y con noventa a ciento ochenta días-multa.

Tanto las tres modalidades punibles del delito de especulación, como el delito de adulteración se agravan si se cometen en época de conmoción o calamidades públicas (como el Estado de Emergencia Nacional), con una pena privativa de libertad no menor de 3 ni mayor de 6 años y de 180 a 365 días-multa.

### **Sobre la derogación del delito de acaparamiento**

Respecto al acaparamiento de productos de primera necesidad –guardar u ocultarlos con la intención de alterar sus precios, generar escasez y lucrar con ellos en perjuicio de la colectividad–, el Presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zevallos, recordó que este delito se derogó en el año 2008<sup>65</sup>.

En efecto, mediante el Decreto Legislativo N° 1034, que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, se derogó el artículo 232 del Código Penal, referido al acaparamiento. Según la Exposición de Motivos que dio lugar al citado Decreto Legislativo, el delito de acaparamiento, entre otros similares, contraviene la economía social de mercado, así como el principio de libre competencia, previstos en la Constitución Política del Perú, pese que en la legislación comparada (Chile, Colombia y México) si se tipifica el acaparamiento.

En marzo de 2017, la Defensoría del Pueblo<sup>66</sup>, en el ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa prevista en el artículo 162 de la Constitución Política del Perú, presentó ante el Congreso de la República un Proyecto de Ley, que sanciona el acaparamiento y la especulación de bienes o servicios en zonas declaradas en emergencia por desastres.

### **Sobre la necesidad de aplicar los delitos de especulación y acaparamiento**

Si bien la iniciativa legislativa presentada por la Defensoría del Pueblo<sup>67</sup> fue acotada a situaciones de emergencia por desastres, en aquella oportunidad nuestra institución destacó que bajo circunstancias extremas que afecten la salud o la vida de las personas –como los actuales estados de emergencia nacional y emergencia sanitaria– se exige del Estado respuestas inmediatas, excepcionales y fundamentadas en el Derecho.

En tal sentido, y bajo situaciones de emergencia, como los declarados ante desastres naturales, destacó que resultaba conveniente la creación de una figura penal que sancione el acaparamiento y la especulación de bienes y servicios, sin perjuicio de las

---

<sup>65</sup> Andina. En: <https://andina.pe/agencia/noticia-especulacion-y-acaparamiento-son-ilicitos-penales-recuerda-vicente-zeballos-788179.aspx>

<sup>66</sup> Defensoría del Pueblo. En: <https://www.defensoria.gob.pe/emergenciasydesastresnaturales/images/proyecto-de-ley-dp-sancion-al-acaparamiento-y-especulacion.pdf>

<sup>67</sup> Ídem.

sanciones administrativas correspondientes a cargo del Indecopi. De lo contrario, tanto las acciones privadas como las públicas podrían vulnerar derechos fundamentales.

En efecto, bajo un marco jurídico que no permite la aplicación del delito de especulación, según la tipificación prevista en el primer párrafo del artículo 234 del Código Penal, y que además no sanciona el acaparamiento, la población que se ha visto significativamente afectada en su economía por el aislamiento social obligatorio estaría optando por asistir a los mercados de abastos que venden productos al mayoreo, prefiriendo a los mercados mayoristas sobre los mixtos y a estos últimos sobre los minoristas.

Cabe recordar que, según Grade, “más del 60% del gasto en alimentos de los hogares limeños se realiza en los mercados de abastos tradicionales—y el porcentaje es mayor en las zonas con menor nivel socioeconómico”<sup>68</sup>.

En atención a ello, y teniendo en cuenta el alto número de la población que se encuentra en dicha situación y el reducido número de mercados mayoristas, es previsible la asistencia masiva a estos centros de abastos, más aún cuando el aislamiento social obligatorio se suspenda progresivamente.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo sostiene que, a fin de proteger los derechos a la salud y a la vida, entre otros aspectos, se requiere un marco jurídico que permita la aplicación del delito de especulación, según la tipificación prevista en el primer párrafo del artículo 234 del Código Penal, así como la incorporación del acaparamiento en el Código Penal. Asimismo, se requiere que ambas figuras penales no se limiten a los productos de primera necesidad, sino a todos aquellos bienes y servicios que garanticen los derechos fundamentales de todos.

Sin perjuicio de ello, entre tanto se resuelvan los vacíos jurídicos referidos a la especulación y acaparamiento, que vulneran tanto el derecho a la alimentación como el derecho a la vida, el Estado debe emplear mecanismos dirigidos a garantizar el respeto y la protección de los derechos en mención.

## **VIII. Medidas complementarias para la prevención y control del COVID-19 en los mercados y supermercados, bodegas y otros centros de abastos**

### **Sobre el uso de las tecnologías**

Según un medio de comunicación, el Gobierno dispuso el monitoreo de los celulares para verificar el cumplimiento de la inmovilización obligatoria impuesta para el 9 y 10 de abril de 2020, precisándose que la medida se concentraría en los lugares donde se había detectado mayor aglomeración de personas, es decir, en los mercados<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Grade. En: <http://www.grade.org.pe/novedades/potenciales-focos-de-contagio-del-covid-19-mercados-y-supermercados/>

<sup>69</sup> Diario Gestión en: <https://gestion.pe/peru/comando-covid-19-monitoreara-celulares-para-verificar-cumplimiento-de-cuarentena-noticia/?ref=gesr>



Agregan que, esta medida tiene como objetivo que la PNP realice intervenciones focalizadas. Para tal efecto, la información recogida por el Ministerio Transporte y Comunicaciones sería trasladada al Minsa, para que este sector determine el umbral admisible de densidad poblacional que evite la transmisión del COVID-19 en un determinado espacio. A esta medida se la conoce, coloquialmente, como “Martillazo Tecnológico”.

#### **Experiencias de otros países:**

En España, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital anunció que monitorearán a sus ciudadanos con la ubicación de sus móviles, precisando que al identificar el movimiento de la gente es más fácil actuar sobre focos de transmisión del COVID-19<sup>70</sup>.

Asimismo, la Comisión Europea, solicitó a 8 operadores de telecomunicaciones que les proporcionen datos de localización de sus usuarios de teléfonos móviles, para anticipar la evolución de la expansión de la pandemia y en particular su probable pico en cada país, a fin de planificar el aprovisionamiento de equipo médico, como ventiladores y máscaras”. Mientras que, en Austria, Italia y el Reino Unido, se están realizando estudios estadísticos a partir de datos de telefonía móvil. Sin embargo, esta medida no ha sido exenta de ser polémica, principalmente por la protección de datos de los ciudadanos.<sup>71</sup>

De otro lado, recientemente se reportó que el pasado 14 de abril de 2020 el Ejército del Perú realizó pruebas con un dron que transportaba una cámara térmica, con el fin de detectar la temperatura de las personas en un determinado espacio. De esta manera, el Ejército del Perú, en coordinación con el Minsa, pueden establecer el número de personas que deberían someterse a un diagnóstico de descarte del COVID-19<sup>72</sup>.

#### **Experiencias de otros países:**

En Italia, la aviación civil (ENAC) autorizó el uso de drones por parte de la policía para vigilar los desplazamientos de la población, obligada a quedarse en casa para evitar la propagación del coronavirus<sup>73</sup>. Así, por ejemplo, en el pueblo de Treviolo, en el norte de Italia, los drones no se limitan a tomar la temperatura a distancia, además detectan a quienes incumplen con el confinamiento. La monótona voz mecánica advierte: "la violación de las reglas conlleva sanciones administrativas y penales"<sup>74</sup>.

En España, la Unidad Militar de Emergencias (UME) ha empezado a utilizar en un proyecto piloto estos vehículos aéreos no tripulados para labores de desinfección en grandes áreas. Para lograrlo, la UME recibió drones cedidos por algunas empresas. Estos drones tienen una capacidad de 10 litros de carga útil, por lo que, en un empleo estándar, podrían llegar a fumigar aproximadamente de media

<sup>70</sup> RPP. En: <https://rpp.pe/tecnologia/mas-tecnologia/coronavirus-covid-19-espana-celulares-de-ciudadanos-seran-monitoreados-por-gps-para-evitar-mas-contagios-noticia-1253560>

<sup>71</sup> Lavanguardia. En: <https://www.lavanguardia.com/vida/20200327/48109834703/coronavirus-tecnologia-rastreo-movil-telecomunicaciones-datos.html>

<sup>72</sup> Diario Perú21. En: <https://peru21.pe/lima/coronavirus-peru-ejercito-usa-dron-con-camara-termica-para-detectar-posibles-contagiados-con-covid-19-cuarentena-estado-de-emergencia-nndc-noticia/>

<sup>73</sup> Canal N. En: <https://canaln.pe/internacionales/coronavirus-italia-autoriza-uso-drones-vigilar-desplazamientos-poblacion-n409138>

<sup>74</sup> RPP. En: <https://rpp.pe/mundo/actualidad/covid-19-coronavirus-italia-los-drones-detectan-a-los-infractores-de-la-cuarentena-para-tomarles-la-temperatura-noticia-1257674>

a una hectárea con una única carga de batería<sup>75</sup>.

En el marco del estado de emergencia nacional, es necesario que, en la búsqueda de obtener resultados eficientes y eficaces, se adopten e implemente otras prácticas y/o medidas complementarias, inclusive, herramientas tecnológicas.

De acuerdo con ello, la incorporación de tecnologías, como el denominado “martillo tecnológico” o los “drones con cámaras térmicas”, podrán permitir resultados más efectivos en la prevención y control del COVID-19.

Asimismo, la experiencia de otros países nos enseña que la variable tecnológica también puede resguardar a los efectivos de la PNP y de las FFAA de posibles contagios durante el cumplimiento de sus deberes.

No obstante, estas medidas no deben implementarse sin antes haber adoptado medidas que garanticen el respeto de los derechos humanos que podrían verse vulnerados, como el derecho a la intimidad de las personas, por ejemplo, a través del uso de los drones o del “martillazo tecnológico”. Cabe recordar que, las instituciones gubernamentales siempre deben actuar como garantes de los derechos humanos, cumpliendo con respetarlos, protegerlos y hacerlos cumplir.<sup>76</sup>

### ***Sobre las ferias y mercados itinerantes***

El Produce, en febrero de 2020 –en el marco del inicio del Año Escolar–, a través del Programa Nacional A Comer Pescado, inició la campaña “Mi Pescadería”, estableciéndose como meta para el año 2020, implementar más de 800 ferias en algunos distritos de Lima Metropolitana y 11 regiones del país, ofreciendo productos derivados de la pesca y acuicultura<sup>77</sup>.

Similar iniciativa presentó el Minagri a fines de marzo del presente año. Este sector, en coordinación con los gobiernos regionales, provinciales y locales, programó la ejecución de 900 mercados itinerantes en diferentes regiones del país<sup>78</sup>. Estos mercados tendrían como objetivo, entre otros, permitir al pequeño campesino colocar sus productos frescos, sanos e inoocuos al alcance de las amas casa de las zonas populares de las ciudades<sup>79</sup>.

Si bien dichas iniciativas fueron planteadas con el objetivo de contribuir con la economía de las familias dedicadas a la Agricultura Familiar<sup>80</sup> y poner al alcance del

---

<sup>75</sup> ABC. En: [https://www.abc.es/tecnologia/informatica/soluciones/abci-espana-pionero-drones-para-desinfeccion-coronavirus-202004021301\\_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.abc.es/tecnologia/informatica/soluciones/abci-espana-pionero-drones-para-desinfeccion-coronavirus-202004021301_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F)

<sup>76</sup> UNFPA. Fondo de Población de las Naciones Unidas. En: <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>

<sup>77</sup> Produce. En: <https://www.gob.pe/institucion/produce/noticias/85216-produce-fomentara-el-consumo-de-pescado-en-loncheras-escolares-a-traves-de-800-ferias-mi-pescaderia>

<sup>78</sup> Minagri. En: <https://www.gob.pe/institucion/minagri/noticias/111582-ministro-jorge-montenegro-puso-en-marcha-en-puente-piedra-el-primer-de-los-900-mercados-itinerantes>

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> La Agricultura Familiar está definida como el modo de vida y de producción gestionado por una familia, y cuyos miembros son la principal fuerza laboral. Incluye actividades tales como la producción agrícola y

consumidor final sus productos, se advierte que las ferias y mercados itinerantes se desarrollan por espacios muy cortos de tiempo (de hasta dos días, como se realizó en algunos distritos de Piura, por citar un ejemplo<sup>81</sup>) y no se realizan de manera masiva en todas las regiones.

En opinión de la Defensoría del Pueblo, su masiva y rápida implementación podría contribuir a ampliar las opciones de compra de las personas, evitando de esa manera la aglomeración en los mercados, supermercados y otros centros de abastos; contribuir de una manera más sostenida a la economía de la población dedicada a la Agricultura Familiar y de los consumidores, principalmente, de los que se encuentran en condición de pobreza y pobreza extrema; así como, contrarrestar la especulación de precios y el acaparamiento de productos de primera necesidad, particularmente en situaciones de emergencia como la que el país viene atravesando con el brote del COVID-19.

En tal sentido, se requiere que el Minagri y Produce, de manera articulada con las 1 874 municipalidades de todo el país, implementen ferias o mercados itinerantes, durante la vigencia del Estado de Emergencia Nacional y Emergencia Sanitaria, así como de manera posterior a las mismas, a fin de contribuir con la recuperación económica tras la crisis sanitaria.

Para la adecuada implementación de esta iniciativa, se requiere la aprobación de protocolos de seguridad y salud por parte del Minagri y Produce, en coordinación con el Minsa, a fin de que las municipalidades garanticen la aplicación de las más estrictas medidas sanitarias que eviten la propagación del COVID-19, protegiendo tanto la salud de los vendedores como de los consumidores finales. Sumado ello, es necesario realizar pruebas de descarte del COVID-19 de manera periódica (por ejemplo, cada 7 días) a los vendedores para detectar posibles casos de contagio.

Asimismo, urge priorizar la implementación de dichas ferias o mercados itinerantes en los distritos con mayor población, así como en aquellos que presentan población en condición de pobreza y pobreza extrema, sin perjuicio de las zonas prioritarias para la prevención y control del contagio del COVID-19 mencionadas en el punto VI del presente documento.

En adición a lo anterior, a fin de poder viabilizar de una manera más ordenada y efectiva la iniciativa propuesta, resulta de suma utilidad que las municipalidades empadronen a los productores dedicados a la Agricultura Familiar, detallando su información de contacto y productos de venta, a fin de difundir dicha información - previa autorización de los involucrados- para facilitar la venta directa con los consumidores y un eventual servicio de entrega a domicilio.

---

pecuaria, el manejo forestal, la industria rural, la pesca artesanal, la acuicultura y la apicultura, entre otras. A través de esta importante actividad se transmite nuestra cultura y sus múltiples manifestaciones en las artes, instituciones, economía y biodiversidad. Tomada de Minagri en Estrategia Nacional de Agricultura Familiar, disponible en: <https://www.agrorural.gob.pe/wp-content/uploads/2016/02/enaf.pdf>

<sup>81</sup> Walac. En: <https://walac.pe/mercado-itinerante-de-la-chacra-a-la-olla-llega-manana-a-piura/>

### ***Sobre medidas para agilizar, evitar aglomeraciones y largas colas en supermercados, hipermercados y otros comercios***

Para agilizar la venta de productos de primera necesidad, evitar aglomeraciones y largas colas en supermercados, hipermercados y otros comercios, desde la Defensoría del Pueblo se proponen las siguientes medidas:

- Ofrecer canastas o paquetes armados de productos de primera necesidad, detallando su contenido y el precio de dichos productos. Tanto para productos perecibles como no perecibles.
- Para la venta y entrega de las referidas canastas, resulta necesario asignar un espacio exclusivo, de preferencia fuera del establecimiento, en espacios abiertos.

Con la implementación de dichas medidas, se busca reducir el ingreso de los consumidores a los supermercados, hipermercados y otros comercios, así como las largas colas que se generan como consecuencia del aforo reducido que se debe de cumplir en aras de evitar el riesgo de contagio de COVID-19.

Asimismo, permitirá agilizar la compra y venta de los productos de primera necesidad, beneficiando tanto a los comerciantes como a los consumidores, reduciendo el tiempo que se requiere estar fuera de sus domicilios.

### **Sobre el uso de túneles de desinfección**

Recientemente, los medios de comunicación vienen reportando que diversas municipalidades<sup>82</sup>, entre otras entidades públicas, están implementando los denominado “túneles de desinfección”, al ingreso de los mercados de abastos o de sus instalaciones de trabajo.

Posteriormente, el Minsa<sup>83</sup> advirtió que el uso de esta herramienta puede resultar contraproducente, debido a que no existe evidencia científica de su efectividad para mitigar el contagio por COVID-19, sino por el contrario, las soluciones químicas que estos expulsan podrían ser dañinas para la salud e incluso aumentar el riesgo de dispersión de este virus.

Precisó que, si los túneles rocían alcohol, ello puede resultar irritante para la persona; si expulsan lejía, entonces tendría un efecto corrosivo y en caso de que expidan amonio cuaternario, podrían dañar la piel y ojos. Asimismo, señaló que el sistema aspersor con los que cuentan estos túneles podría favorecer la diseminación de agentes infecciosos.

---

<sup>82</sup> Diario Correo. En: <https://diariocorreo.pe/edicion/huancayo/covid-19-en-mercado-mayorista-de-huancayo-instalan-tunel-de-desinfeccion-masiva-937042/>  
RPP. En: <https://rpp.pe/peru/actualidad/chiclayo-instala-un-tunel-pulverizador-para-desinfectar-a-usuarios-del-mercado-modelo-noticia-1258243>

Andina. En: <https://andina.pe/agencia/noticia-coronavirus-lambayeque-instalan-tunel-para-desinfectar-a-usuarios-mercado-792765.aspx>

<sup>83</sup> Minsa. En: <https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/125893-minsa-tuneles-desinfectantes-que-se-estan-usando-en-mercados-no-son-recomendables-contras-el-covid-19>

En tal sentido, recomienda colocar paños húmedos con lejía o soluciones con hipoclorito en tinas o canaletas en el ingreso de los mercados, de manera que las personas pisen allí e ingresen sin el virus en las suelas de sus zapatos. Asimismo, recomienda facilitar el uso de gel de manos y lavaderos, así como controlar el aforo en espacios concurridos.

Sin embargo, ante la ausencia de medidas sanitarias efectivas, y un pronunciamiento tardío del Minsa, algunas entidades públicas adoptaron medidas sanitarias que consideraron más adecuadas. Este es el caso del Hospital I Víctor Alfredo Lazo Peralta de Puerto Maldonado, que pertenece a EsSalud Madre de Dios, cuyo Equipo Biomédico de la Unidad de Adquisiciones, Ingeniería Hospitalaria y Servicios diseñó y construyó un “túnel de desinfección”, que desde el 13 de abril es utilizado al ingreso y salida de sus instalaciones hospitalarias por todo el personal de salud<sup>84</sup>.

## **IX. Recomendaciones de la Defensoría del Pueblo**

La Defensoría del Pueblo saluda el liderazgo adoptado por el Gobierno durante el Estado de Emergencia Nacional, en el cual prioriza la salud y vida de las personas, bienes invaluable para cada uno de nosotros.

Sin embargo, en relación a los mercados y otros centros de abastos, se observa con preocupación que ante la amenaza a la salud pública que representa el COVID-19, el Estado viene respondiendo con medidas sanitarias aisladas que, además, no contemplan la dinámica de los fenómenos socioeconómicos ni la gravedad de los problemas sanitarios que vienen aquejando a nuestra sociedad desde hace muchos años.

En consecuencia, urge que el Gobierno diseñe e implemente una estrategia sanitaria articulada que, entre otras acciones, priorice la reducción de los riesgos de contagio en la comercialización de los productos, a fin de evitar la propagación del COVID-19.

A fin de contribuir con ello, y sin perjuicio del cumplimiento de las normas, medidas y orientaciones establecidas por el Minsa, Minagri, Produce y Minam, la Defensoría del Pueblo efectúa las siguientes recomendaciones, **que podrían ser aplicadas en la medida de lo posible y teniendo en cuenta su utilidad y eficacia en cada caso.**

### **A las municipalidades:**

1. Intensificar las acciones de limpieza y desinfección de los mercados municipales, así como de las inmediaciones de los centros de abasto. Esta recomendación está dirigida, principalmente, a las municipalidades de los distritos de Mi Perú, Carabayllo, Comas, San Juan de Lurigancho, Ate, Villa El Salvador, Chorrillos, San Juan de Miraflores, Villa del Triunfo, La Victoria, El Agustino, el Rímac, San Martín de Porres e Independencia.

---

<sup>84</sup> ESSALUD. En: <http://noticias.essalud.gob.pe/?inno-noticia=essalud-madre-de-dios-implementa-tunel-de-desinfeccion-peatonal-covid-19>

2. Intensificar las acciones de vigilancia sanitaria, en coordinación con Senasa o Sanipes, según corresponda, en los centros de abasto. Esta recomendación está dirigida, principalmente, a las municipalidades de los distritos de Mi Perú, Carabayllo, Comas, San Juan de Lurigancho, Ate, Villa El Salvador, Chorrillos, San Juan de Miraflores, Villa del Triunfo, La Victoria, El Agustino, el Rímac, San Martín de Porres e Independencia.
3. Intensificar las acciones de fiscalización del cumplimiento de las medidas sanitarias para evitar la propagación del COVID-19, en coordinación con la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas, en centros de abastos y sus inmediaciones. Esta recomendación está dirigida, principalmente, a las municipalidades los distritos de Mi Perú, Carabayllo, Comas, San Juan de Lurigancho, Ate, Villa El Salvador, Chorrillos, San Juan de Miraflores, Villa del Triunfo, La Victoria, El Agustino, el Rímac, San Martín de Porres e Independencia.
4. Intensificar operativos destinados a identificar en los comercios las posibles comisiones de los delitos de especulación y acaparamiento, tipificados en los artículos 234 y 235 del Código Penal, en coordinación con el Ministerio Público y con apoyo de la Policía Nacional del Perú.
5. Garantizar que el personal a cargo de la limpieza y desinfección de las inmediaciones de los centros de abastos, de la vigilancia sanitaria, la fiscalización de las medidas sanitarias para evitar la propagación del COVID-19, y cualquier otra actividad que los obligue a ingresar a un centro de abasto o a desplazarse en sus inmediaciones, utilicen accesorios de bioseguridad.
6. Instalar módulos de agua y jabón líquido en los ingresos y salidas de los centros de abastos, así como en las inmediaciones de los mismos.
7. Tomar la temperatura al personal encargado del transporte y almacenamiento de dichos productos, a los consumidores, comerciantes y el personal municipal, a fin de evitar el ingreso de aquellos que puedan presentar fiebre.
8. Garantizar que todos los comercios cuenten con contenedores de residuos sólidos y un centro de acopio, considerando las medidas sanitarias para prevenir y controlar el COVID-19.
9. Capacitar a los comerciantes y su personal en el manejo de los residuos sólidos generados al interior de sus comercios, considerando las medidas sanitarias para prevenir y controlar el COVID-19.
10. Establecer mecanismos para cautelar que los tiempos de espera para el ingreso a los centros de abastos sea razonable y que, de haber cola, las personas guarden la distancia mínima de dos metros entre ellas.

11. Implementar, en coordinación con los Ministerios de la Producción, Agricultura y Riego y con la participación de los productores dedicados a la Agricultura Familiar, ferias o mercados itinerantes durante la vigencia del Estado de Emergencia Nacional y Emergencia Sanitaria, así como de manera posterior a las mismas, a fin de contribuir con la recuperación económica tras la crisis sanitaria.

Dichas ferias o mercados deben implementarse en lugares abiertos como parques y otros espacios públicos similares, priorizando los distritos con mayor población, como aquellos que presentan mayor índice de pobreza monetaria, sin perjuicio de otras zonas vulnerables al contagio de la referida enfermedad.

12. Garantizar el cumplimiento de las más estrictas medidas sanitarias en las ferias o mercados itinerantes, en coordinación con las Direcciones Regionales de Salud, a fin de proteger tanto la salud de los vendedores como de los consumidores finales del COVID-19.
13. Realizar pruebas de descarte del COVID-19 de manera periódica (por ejemplo, cada 7 días) a los vendedores de los centros de abastos, así como de las ferias o mercados itinerantes, en coordinación con las Direcciones Regionales de Salud.
14. Empadronar a los productores dedicados a la Agricultura Familiar, así como a los vendedores de los mercados de abastos, detallando su información de contacto y productos de venta, a fin de difundir dicha información –previa autorización de los involucrados– para facilitar la venta directa con los consumidores y un eventual servicio de entrega a domicilio.

#### **A las bodegas, mercados, supermercados y otros centros de abastos**

15. Exigir el cumplimiento del distanciamiento social (cómo mínimo dos metro de distancia), tanto al interior como al exterior de bodegas, mercados, supermercados y otros centros de abastos. El reordenamiento de las áreas comunes, a fin de liberarlas de obstáculos, así como el uso de pintas en los suelos, al interior de dichos establecimientos como en las áreas que dan paso al ingreso, son herramientas útiles para cumplir con el distanciamiento social mínimo.
16. Capacitar a su personal en el manejo de los residuos sólidos generados al interior del comercio, considerando las medidas sanitarias para prevenir y controlar el COVID-19.
17. Establecer medidas para brindar atención preferencial y diferenciada a los adultos mayores de 60 años y otras personas que presenten riesgo para cuadros clínicos severos y muerte. Esta población es altamente vulnerable al COVID-19, por lo que se debe procurar que permanezcan el menor tiempo posible en el comercio.

18. Establecer medidas y protocolos para garantizar la salud del personal que embala o entrega a domicilio los productos del comercio. Por ejemplo:
  - Desinfectar periódicamente las mesas o mostradores de preparación de los pedidos y de las superficies e instrumentos que se utilizan con frecuencia.
  - Desinfectar los embalajes antes de su entrega a los repartidores y a los clientes.
  - Establecer preferentemente pagos con tarjeta o con el teléfono móvil.
  - Depositar el pedido en la puerta del domicilio, respetando la distancia de seguridad hasta que sea recogido por el destinatario.
19. Ofrecer canastas o paquetes armados de productos de primera necesidad, detallando su contenido y el precio de los mismos; y su comercialización, realizarla en un espacio exclusivo, de preferencia fuera del establecimiento en espacios abiertos.

#### **Al Ministerio del Ambiente**

20. Acompañar a las municipalidades en las acciones que adopte para garantizar que los comercios cuenten con contenedores de residuos sólidos y un centro de acopio; y capacitar a los comerciantes y su personal en el manejo de los residuos sólidos generados al interior de sus comercios, considerando las medidas sanitarias para la prevención y control del COVID-19.

#### **A las municipalidades y al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables**

21. Diseñar e implementar una estrategia para brindar asistencia en la compra de medicinas y productos de primera necesidad a los adultos mayores de 60 años y otras personas que presenten riesgo para cuadros clínicos severos y muerte que vivan solas.

#### **Al Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de la Producción y Ministerio del Interior**

22. Ampliar el horario de atención de los mercados mayoristas, mixtos y minoristas, supermercados, hipermercados y farmacias, a nivel nacional, desde las 06:00 hasta las 17:00 horas.
23. Respecto de las regiones de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad y Loreto, ampliar el horario de atención para los establecimientos anteriormente mencionados desde las 06:00 hasta las 15:00 horas.
24. Monitorear y evaluar de manera permanente los horarios de atención establecidos para los mercados, hipermercados, supermercados, bodegas y farmacias, a efectos de determinar si se requiere ampliar aún más dichos horarios.

#### **Al Senasa y Sanipes**

25. Intensificar los operativos de vigilancia sanitaria en los centros de abastos que expendan productos agropecuarios o hidrobiológicos, en el marco de sus



competencias, con apoyo de la Policía Nacional del Perú y las municipalidades, de ser el caso.

#### **Al Ministerio de Salud**

26. Adoptar las medidas que garanticen la inaplicación de los “túneles de desinfección” (adquiridos por municipalidades y otras entidades públicas), en las personas, a fin de salvaguardar su salud.

#### **Al Ministerio de la Producción**

27. Elaborar y aprobar lineamientos para regular las condiciones sanitarias bajo las cuales las personas naturales y jurídicas que brindan el servicio de recojo o entrega a domicilio eviten el contagio del COVID-19.
28. Actualizar los plazos previstos en la Medida Política 6.6 del Plan Nacional de Competitividad y Productividad, considerando la situación de emergencia actual, a fin de acelerar la implementación de los nuevos modelos de abastos.
29. Aprobar una norma técnica dirigida a que los mercados de abastos cumplan con estándares de calidad en infraestructura, manejen buenas prácticas en residuos sólidos, instalaciones y equipos complementarios, limpieza, seguridad, sanidad e inocuidad de los alimentos, la cual no solo debe ser exigida para la instalación de nuevos mercados de abastos sino también para los mercados existentes.

#### **Al Ministerio de Agricultura y Riego**

30. Designar a la autoridad encargada de determinar la lista de los productos de primera necesidad, así como los precios referenciales, de manera permanente y no solo en el marco del estado de emergencia nacional.
31. Aprobar el dispositivo legal anunciado por el presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zevallos, sobre la identificación de los productos "que deben estar bajo control", a fin de evitar la especulación de los alimentos que integran la canasta familiar.

#### **Al Ministerio de la Producción y al Ministerio de Agricultura y Riego**

32. Implementar, en coordinación con las municipalidades, ferias o mercados itinerantes durante la vigencia del Estado de Emergencia Nacional y Emergencia Sanitaria, así como de manera posterior a las mismas, a fin de contribuir con la recuperación económica tras la crisis sanitaria.

Dichas ferias o mercados deben implementarse en lugares abiertos como parques y otros espacios públicos similares, priorizando los distritos con mayor población, como aquellos que presentan mayor índice de pobreza monetaria, sin perjuicio de otras zonas vulnerables al contagio de la referida enfermedad.

33. Elaborar y aprobar, en coordinación con el Ministerio de Salud, un protocolo de seguridad y salud que contenga las más estrictas medidas sanitarias que eviten la propagación del COVID-19 en las ferias o mercados itinerantes, a fin de proteger tanto la salud de los vendedores como de los consumidores finales.

#### **A la Presidencia del Consejo de Ministros**

34. Implementar con urgencia las tecnologías que permitan resultados más efectivos en la prevención y control del COVID-19 (tales como drones o el martillazo tecnológico) y que, a la vez, resguarden a los efectivos de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas de posibles contagios durante el cumplimiento de sus deberes, en estricto respeto de los derechos constitucionales.

#### **Al Congreso de la República**

35. Modificar el Código Penal, incorporando como nuevo delito el acaparamiento.

#### **A los consumidores:**

36. Organizar las compras de productos de primera necesidad, de tal manera que se salga lo menos posible a la calle. De preferencia, comprar los productos en los centros de abastos de confianza que realicen entregas a domicilios.
37. Si en tu vecindario conoces de adultos mayores de 60 años y otras personas que presenten riesgo para cuadros clínicos severos y muerte que vivan solas, organízate con tus vecinos para apoyarlos en la compra de sus medicinas y productos de primera necesidad. Esta población es altamente vulnerable al COVID-19, evita que salgan de sus casas.

La Defensoría del Pueblo hace un llamado a todos los ciudadanos a actuar con responsabilidad. La protección de la salud de nuestras familias no solo depende de las autoridades competentes, también depende –y en gran medida de nosotros–, los ciudadanos.

Lima, 22 de abril de 2020

**\*Segunda versión del documento. Documento sujeto a actualización.**