

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11395/2024-CR, 12164/2025-CR y 13361/2025-CR QUE APRUEBA, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA LEY QUE DECLARA DE INTERES SOCIAL LA CREACIÓN DE LA CAJA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS TRABAJADORES EMOLIENTEROS DEL PERÚ.

## COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Periodo Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, CTSS) el proyecto de ley 11395/2024-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Renovación Popular, de autoría de la congresista Noelia Rossvith Herrera Medina, que propone una Ley que crea la Caja de Protección y Asistencia de los Trabajadores Emolienteros del Perú; proyecto de ley 12164/2025-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, de autoría de la congresista Rosangella Andrea Barbarán Reyes, que propone una Ley que crea la Caja de Promoción y Asistencia de los Trabajadores Emolienteros y Afines del Perú; y el proyecto de ley 13361/2025-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Somos Perú, de autoría del congresista Alex Antonio Paredes Gonzales, que propone una Ley que crea la Caja de Asistencia y Promoción de los Trabajadores Emolienteros y Afines del Perú “CAPTE PERÚ”.

### 1. SITUACIÓN PROCESAL DE LOS PROYECTOS DE LEY

#### 1.1 Estado situacional

El Proyecto de Ley 11395/2024-CR<sup>1</sup>, fue presentado el 2 de junio de 2025 al Área de Trámite Documentario del Congreso, siendo decretado el 3 de junio de 2025 a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como comisión principal dictaminadora, siendo la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República la segunda dictaminadora.

El Proyecto de Ley 12164/2025-CR<sup>2</sup>, fue presentado el 21 de agosto de 2025 al Área de Trámite Documentario del Congreso, siendo decretado ese mismo día a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como única comisión dictaminadora.

El Proyecto de Ley 13361/2025-CR<sup>3</sup>, fue presentado el 26 de noviembre de 2025 al Área de Trámite Documentario del Congreso, siendo decretado el 27 de noviembre de 2025 a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como comisión principal dictaminadora y a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, en calidad de segunda comisión dictaminadora.

#### 1.2. Antecedentes legislativos

<sup>1</sup> Ver Proyecto de Ley 11395/2024-CR en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjk1MTA5/pdf>

<sup>2</sup> Ver Proyecto de Ley 12164/2025-CR en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzE2OTI4/pdf>

<sup>3</sup> Ver Proyecto de Ley 13361/2025-CR en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzUyMjQ1/pdf>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11395/2024-CR, 12164/2025-CR y 13361/2025-CR QUE APRUEBA, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA LEY QUE DECLARA DE INTERES SOCIAL LA CREACIÓN DE LA CAJA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS TRABAJADORES EMOLIENTEROS DEL PERÚ.

Vistos los expedientes de proyectos de legislaturas anteriores NO existen proyectos legislativos con propuestas similares o iguales a las que son objeto del presente dictamen.

## 2. CONTENIDO DE LOS PROYECTOS DE LEY

### 2.1 P.L. 11395/2024-CR

La iniciativa legislativa contiene una fórmula legal compuesta por siete (7) artículos y dos (2) disposiciones complementarias finales (DCF), con el siguiente contenido:

- El artículo 1º señala como objeto de ley crear la Caja de Protección y Asistencia de los Trabajadores Emolienteros del Perú y establecer disposiciones para brindar seguridad social y oportunidades de desarrollo para los trabajadores emolienteros del Perú, semejante a lo implementado por la Ley 25249, que crea la Caja de Protección y Asistencia de los Trabajadores Lustrabotas de Calzado del Perú y la Ley 10674, Que establece la protección y asistencia del Estado en favor de los expendedores callejeros de diarios, revistas y billetes de lotería .
- El artículo 2º señala como finalidad de la Ley garantizar la seguridad social, asistencia y el bienestar de los trabajadores emolienteros a nivel nacional, semejante a lo implementado por la Ley 25249, que crea la Caja de Protección y Asistencia de los Trabajadores Lustrabotas de Calzado del Perú y la Ley 10674, Que establece la protección y asistencia del Estado en favor de los expendedores callejeros de diarios, revistas y billetes de lotería.
- El artículo 3º crea la Caja de Protección y Asistencia de los Trabajadores Emolienteros del Perú como una persona jurídica de derecho público con autonomía económica y administrativa y con alcance a nivel nacional.
- El artículo 4º señala como finalidades de la Caja “a) Crear un centro educativo para los menores hijos de los trabajadores emolienteros. b) Promover oportunidades de créditos con tasas de intereses accesibles para los trabajadores emolienteros. c) Promover la venta directa de productos industriales para la reducción de costos del servicio a los consumidores. d) Fomentar la capacitación y asistencia técnica permanente para mejorar los estándares de calidad. e) Promover programas de viviendas de interés social (VES) dirigido a los trabajadores emolienteros. f) g) Suscribir convenios con entidades públicas y privadas en beneficio de los trabajadores emolienteros. Generar la inclusión de los trabajadores emolienteros en el sistema previsional y en los sistemas de salud (SIS o EsSalud). h) Impulsar la formalización de los trabajadores emolienteros.
- El artículo 5º crea una Junta Directiva de la caja con participación de un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, un representante del Ministerio de la Producción y cuatro representantes de la Federación Nacional de Trabajadores Emolienteros y Afines del Perú (FENTEPE).

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11395/2024-CR, 12164/2025-CR y 13361/2025-CR QUE APRUEBA, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA LEY QUE DECLARA DE INTERES SOCIAL LA CREACIÓN DE LA CAJA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS TRABAJADORES EMOLIENTEROS DEL PERÚ.

- El artículo 6° señala que la Caja se financia a través de donaciones, la aportación mensual mínima y voluntaria de los trabajadores emolienteros, las subvenciones otorgadas por el Poder Ejecutivo considerando la implementación de la Ley 25249, que crea la Caja de Protección y Asistencia de los Trabajadores Lustrabotas de Calzado del Perú y la Ley 10674, que establece la protección y asistencia del Estado en favor de los expendedores callejeros de diarios, revistas y billetes de lotería, entre otros.
- El artículo 7° señala la reglamentación de la Ley.

Por último, la primera DCF señala el Poder Ejecutivo dictará las disposiciones correspondientes para el cumplimiento de la Ley propuesta; y la segunda DCF señala la creación del Registro Nacional de Emolienteros con alcance a nivel, cuya implementación estará a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministerio de la Producción.

Como exposición de motivos, el proyecto señala lo siguiente:

*“...Con la presente norma, se pretende cubrir la necesidad de los emolienteros, quienes a la fecha no cuentan con una Caja de Protección y Asistencia (...) La Caja de Protección y Asistencia de los Trabajadores Emolienteros del Perú representa una oportunidad para lograr la inclusión a los sistemas de salud y previsional, mejorar las condiciones de vida y brindar oportunidades de desarrollo laboral a favor de los emolienteros peruanos.*”

## 2.2 P.L. 12164/2025-CR

La iniciativa legislativa contiene una fórmula legal compuesta por cinco (5) artículos y dos disposiciones complementarias finales (DCF), con el siguiente contenido:

- El artículo 1° señala como objeto de ley Caja de Protección y Asistencia de los Trabajadores Emolienteros y Afines del Perú (CAJEP) para proteger, brindar asistencia social y oportunidades de desarrollo para los trabajadores emolienteros del Perú.
- El artículo 2° señala como fines de la CAJEP: a) Propender a la creación de albergues, comedores populares y centros de esparcimiento para los trabajadores emolienteros y afines. b) Sustener un centro educativo para los menores hijos de los trabajadores. c) Desarrollar sistemas de créditos con bajos intereses para los trabajadores emolienteros y afines. d) Facilitar la venta directa de productos agrarios que abaraten el precio del servicio a los usuarios. e) Fomentar la educación entre miembros del gremio con la implementación del sistema desescolarizado. Asimismo, la implementación de un sistema de créditos educativos f) Promover programas de vivienda popular para los trabajadores emolienteros y afines.
- El artículo 3° señala que la CAJEP se financia a) Con las aportaciones de los afiliados a la Federación Nacional de Trabajadores Emolienteros y Afines del Perú (FENTEP) o a otros gremios similares legalmente registrados, cuyo monto se

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11395/2024-CR, 12164/2025-CR y 13361/2025-CR QUE APRUEBA, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA LEY QUE DECLARA DE INTERES SOCIAL LA CREACIÓN DE LA CAJA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS TRABAJADORES EMOLIENTEROS DEL PERÚ.

determinará por acuerdo de sus asambleas. b) Con las donaciones en dinero o especie que recibe. c) Subvenciones públicas cuyo monto será determinado cada año en las leyes anuales de presupuesto, de conformidad con la normatividad que rige el sistema nacional de presupuesto público.

- El artículo 4º señala que será administrado por un Comité que está conformado por:  
a) Un delegado del Ministerio de Trabajo. b) Cuatro delegados de la Federación Nacional de Trabajadores Emolienteros y Afines del Perú FENTEP y otros gremios de emolienteros legalmente reconocidos.
- El artículo 5º dispone que la Contraloría General de la República supervisará la parte contable y administrativa de la CAJEP.

Por último, la primera DFC se refiere a la reglamentación de la Ley, y la segunda DCF señala la vigencia.

Como exposición de motivos, el proyecto señala lo siguiente:

*“... Más de 70,000 mil trabajadores emolienteros en el Perú, realizan un trabajo admirable al tener que levantarse desde horas muy tempranas para ofrecer, en muchos casos, un desayuno a los peruanos (...) A través de la creación de la Caja de Protección y Asistencia de los Trabajadores Emolienteros y Afines del Perú, se quiere brindar una mayor seguridad y estabilidad a los trabajadores de este gremio y así, poder cooperar con esta brecha de desigualdad que urge ser aparejada (...) 1. Seguridad laboral: La creación de esta caja proporcionará seguridad laboral a los trabajadores emolienteros, protegiéndolos contra riesgos laborales que puedan enfrentar. 2. Asistencia médica: ofrecerá asistencia médica y servicios de salud a los trabajadores emolienteros y a su vez a sus familiares, mejorando su calidad de vida, digna de todo ser humano (...) Los créditos con bajos intereses, permitirá a los trabajadores emolienteros, tener la liquidez necesaria para cubrir gastos operativos, invertir en sus negocios o inclusive, afrontar deudas. Asimismo, podrán reducir sus costos y aumentar su competitividad en el mercado”.*

### **2.3 P.L. 13361/2025-CR**

La iniciativa legislativa contiene una fórmula legal compuesta por siete (7) artículos y cuatro (4) disposiciones complementarias finales (DCF), con el siguiente contenido:

El artículo 1º señala como objeto de ley crear la crear la Caja de Promoción y Asistencia de los Trabajadores Emolienteros y Afines del Perú – CAPTE Perú, destinada a brindar asistencia socioeconómica, servicios de protección laboral, promoción productiva e inclusión social a los trabajadores emolienteros y actividades afines.

-El artículo 2º señala como finalidad de la Ley fortalecer las condiciones sociales, económicas y laborales de los trabajadores emolienteros y afines, mediante el acceso a servicios de protección social, financiamiento accesible, capacitación, asistencia técnica, formalización progresiva y programas de vivienda, contribuyendo a su inclusión plena en el sistema productivo nacional y al mejoramiento de su calidad de vida.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11395/2024-CR, 12164/2025-CR y 13361/2025-CR QUE APRUEBA, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA LEY QUE DECLARA DE INTERES SOCIAL LA CREACIÓN DE LA CAJA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS TRABAJADORES EMOLIENTEROS DEL PERÚ.

El artículo 3º señala que la CAPTE Perú es una entidad pública adscrita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con personería jurídica propia y autonomía administrativa, técnica, funcional y presupuestal.

El artículo 4º señala como funciones de la CATPE a) Desarrollar programas de protección social, asistencia económica y apoyo productivo. b) Facilitar el acceso a servicios financieros y microcréditos a tasas preferenciales. c) Gestionar adquisiciones directas de insumos y equipamiento para reducir costos. d) Ejecutar programas de capacitación, certificación y asistencia empresarial. e) Promover el acceso a viviendas de interés social. f) Suscribir convenios con entidades públicas, privadas y de cooperación internacional. g) Facilitar la incorporación al sistema previsional y de aseguramiento en salud. h) Impulsar la formalización de la actividad emolientera, entre otras.

El artículo 5º señala como funciones específicas de la CATPE: a) Implementar programas educativos y de apoyo integral para los hijos de los trabajadores emolienteros. b) Crear mecanismos de financiamiento accesible que fortalezcan su actividad económica. c) Reducir costos operativos mediante compras directas de insumos. d) Desarrollar programas de capacitación técnica y estándares de calidad. e) Promover el acceso a vivienda digna y servicios básicos, entre otras.

El artículo 6º señala que la Caja tiene una Junta Directiva Integrada por: a) Un representante del MTPE. b) Un representante del Ministerio de la Producción. c) Cuatro representantes de la Federación Nacional de Trabajadores Emolienteros y Afines del Perú – FENTEP.

El artículo 7º señala que la CAPTE Perú se financia mediante: a) Aportes voluntarios de los trabajadores emolienteros. b) Donaciones y cooperación de entidades públicas y privadas. c) Subvenciones del Estado en el marco de la normativa vigente. d) Recursos provenientes de convenios y proyectos institucionales. e) Otros ingresos permitidos por ley considerando la implementación de la Ley 25249, y la Ley 10674.

Por último, la primera DCF señala la reglamentación de la Ley; la segunda DCF dispone la creación del Registro Nacional de Emolienteros con alcance a nivel, cuya implementación estará a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministerio de la Producción, la tercera DCF dispone que las entidades del Estado brindan asistencia técnica y operativa para la ejecución de los programas de formalización, salud, capacitación, financiamiento y vivienda y la cuarta DCF señala la vigencia de la Ley propuesta.

Como exposición de motivos, el proyecto señala lo siguiente:

*“... el sector emolientero continúa enfrentando problemáticas estructurales que limitan su desarrollo sostenible. La informalidad aún predomina como condición transversal, derivada de trámites municipales no estandarizados, falta de acompañamiento técnico y carencia de infraestructura adecuada. Asimismo, la mayoría de los trabajadores carece de afiliación a sistemas de salud y pensiones, lo*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11395/2024-CR, 12164/2025-CR y 13361/2025-CR QUE APRUEBA, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA LEY QUE DECLARA DE INTERES SOCIAL LA CREACIÓN DE LA CAJA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS TRABAJADORES EMOLIENTEROS DEL PERÚ.

*que los expone a una profunda vulnerabilidad ante enfermedades, accidentes o etapas de inactividad económica. Esta situación se agrava por la inexistencia de mecanismos de crédito accesible y capital de trabajo que permitan mejorar sus condiciones productivas y de comercialización (...) se evidencia la necesidad de contar con una entidad especializada y articuladora que promueva el desarrollo integral del sector. Por ello, el presente Proyecto de Ley propone la creación de la Caja de Asistencia y Promoción de los Trabajadores Emolienteros del Perú – CAPTE Perú, un organismo público descentralizado destinado a brindar protección social, asistencia técnica, financiamiento, capacitación, acceso a vivienda, formalización progresiva y dotación de módulos de expendio con estándares de salubridad y seguridad. Su creación permite consolidar un sistema de soporte institucional que responda a las necesidades reales del sector, promoviendo el fortalecimiento económico de los trabajadores y contribuyendo al ordenamiento urbano y a la mejora de la calidad del servicio.”*

### 3. OPINIONES

#### 3.1. PL. 11395/2024-CR

##### 3.1.1 Pedidos de opinión

- a) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE. Mediante Oficio 2798-2024-2025-CTSS/P-CR del 12 de junio de 2025.
- b) Ministerio de Economía y Finanzas MEF. Mediante Oficio 2899-2024-2025-CTSS/P-CR del 12 de junio de 2025.
- c) Ministerio de Producción. Mediante Oficio 2800-2024-2025-CTSS/P-CR del 12 de junio de 2025.
- d) Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas – CONFIEP. Mediante Oficio 2801-2024-2025-CTSS/P-CR del 12 de junio de 2025.
- e) Federación Nacional de Trabajadores Emolienteros y Afines del Perú - FENTEP. Mediante Oficio 2802-2024-2025-CTSS/P-CR del 12 de junio de 2025.

##### 3.1.2. Opiniones recibidas

###### a) Ministerio de la Producción

Mediante OFICIO N° 00000954-2025-PRODUCE/SG, del 11 de septiembre de 2025, dicho sector nos remite su opinión adjunta en el Informe N° 0000926-2025-PRODUCE/OGAJ<sup>4</sup>, y sus antecedentes, emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica, en la que concluyen que la propuesta NO ES VIABLE pues genera fragmentación del estado para la provisión de servicios que forman parte de la red de protección social inclusiva y duplicidad de funciones dentro del mismo estado.

---

<sup>4</sup> Ver opinión de PRODUCE en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzIzNDIz/pdf>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11395/2024-CR, 12164/2025-CR y 13361/2025-CR QUE APRUEBA, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA LEY QUE DECLARA DE INTERES SOCIAL LA CREACIÓN DE LA CAJA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS TRABAJADORES EMOLIENTEROS DEL PERÚ.

### **b) Federación Nacional de Trabajadores Emolienteros y Afines del Perú - FENTEP**

Mediante OFICIO N° 0014-2025/FENTEP del 13 de junio de 2025, la Federación Nacional de Trabajadores Emolienteros y Afines del Perú – FENTEP<sup>5</sup>, solicita la aprobación de proyecto porque va a generar el apoyo e impulso social, y el bienestar permanente de una seguridad social para los trabajadores emolienteros.

### **c) Ministerio de Economía y Finanzas MEF**

Mediante OFICIO N° 4897-2025-EF/13.01, del 5 de diciembre de 2025, dicho sector nos remite su opinión adjunta en el Informe N° 0215-2025-EF/46.01 elaborado por la Oficina General de Enlace del MEF<sup>6</sup> en la que concluyen que la propuesta NO ES VIABLE porque contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440 y por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú.

## **3.2. PL. 12164/2025-CR**

### **3.2.1. Pedidos de opinión**

1. Federación Nacional de Trabajadores Emolienteros y Afines - FENTEP. Mediante Oficio 71-2025-2026-CTSS-CR-P del 25 de agosto de 2025.
2. Ministerio de Salud. Mediante Oficio 82-2025-2026-CTSS-CR-P del 25 de agosto de 2025.
3. Asociación de Municipalidades del Perú-AMPE. Mediante Oficio 70-2025-2026-CTSS-CR-P del 25 de agosto de 2025.
4. Seguro Social de Salud. ESSALUD. Mediante Oficio 80-2025-2026-CTSS-CR-P del 25 de agosto de 2025.
5. Ministerio de Economía y Finanzas. Mediante Oficio 81-2025-2026-CTSS-CR-P del 25 de agosto de 2025.
6. Ministerio de la Producción. Mediante Oficio 84-2025-2026-CTSS-CR-P del 25 de agosto de 2025.

### **3.2.2. Opiniones recibidas**

#### **a) Ministerio de Salud-MINSA**

Mediante OFICIO N° D002364-2025-DM-MINSA, del 8 de septiembre de 2025, dicho sector nos remite su opinión adjunta en el Informe N° D000837-2025-OGAJ-MINSA, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud<sup>7</sup> en la que

<sup>5</sup> Ver solicitud de la FENTEP en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzAyMzYw/pdf>

<sup>6</sup> Ver opinión del MEF en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU2NTI2/pdf>

<sup>7</sup> Ver opinión del MINSA en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzlyMTEEx/pdf>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11395/2024-CR, 12164/2025-CR y 13361/2025-CR QUE APRUEBA, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA LEY QUE DECLARA DE INTERES SOCIAL LA CREACIÓN DE LA CAJA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS TRABAJADORES EMOLIENTEROS DEL PERÚ.

concluyen que la propuesta no se encuentra en el ámbito de competencias del Ministerio de Salud, por lo considera que no es competente para emitir la opinión técnica requerida por el Congreso de la República.

#### **b) Ministerio de la Producción**

Mediante OFICIO N° 000001333-2025-PRODUCE/SG, del 12 de diciembre de 2025, dicho sector nos remite su opinión adjunta en el Informe N° 00001383-2025-PRODUCE/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica<sup>8</sup>, y sus antecedentes, emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica, en la que concluyen que la propuesta NO ES VIABLE porque la propuesta normativa carece de sostenibilidad financiera, toda vez que no presenta un sustento técnico financiero que respalde su viabilidad, ni precisa las fuentes de financiamiento que garanticen su ejecución. Asimismo, se advierte la inclusión de disposiciones que se encuentran vinculadas a competencias de carácter multisectorial, comprendiendo ámbitos sociales, laborales, de vivienda y educación, las cuales no guardan relación directa con las políticas productivas que corresponden al ámbito de competencia del sector.

Por último, señalan que el Poder Legislativo no está legitimado para proponer la creación de una “persona jurídica de derecho público” en el Poder Ejecutivo, ya que ello es una atribución propia del Poder Ejecutivo; por tanto, esta inviabilidad jurídica se transmite al resto de las disposiciones que la desarrollan.

### **3.3. PL. 13361/2025-CR**

#### **3.3.2. Pedidos de opinión**

1. Cámara de Comercio de Lima – CCL. Mediante OFICIO-0777-2025-2026-P-CTSS-CR del 28 de noviembre de 2025.
2. Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud FED-CUT. Mediante OFICIO-0776-2025-2026-P-CTSS-CR del 28 de noviembre de 2025.
3. Ministerio de la Producción. Mediante OFICIO-0775-2025-2026-P-CTSS-CR del 28 de noviembre de 2025.
4. Ministerio de Economía y Finanzas. Mediante OFICIO-0774-2025-2026-P-CTSS-CR del 28 de noviembre de 2025.
5. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE. Mediante OFICIO-0773-2025-2026-P-CTSS-CR del 28 de noviembre de 2025.

#### **3.3.2 Opiniones recibidas**

No se cuenta con opiniones recibidas a la fecha de elaboración del presente dictamen.

### **3.4 Opiniones ciudadanas recibidas por los foros virtuales y de participación**

<sup>8</sup> Ver Informe de PRODUCE en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU40TUx/pdf>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11395/2024-CR, 12164/2025-CR y 13361/2025-CR QUE APRUEBA, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA LEY QUE DECLARA DE INTERES SOCIAL LA CREACIÓN DE LA CAJA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS TRABAJADORES EMOLIENTEROS DEL PERÚ.

#### **ciudadana del Congreso de la República**

De conformidad con el Acuerdo de Consejo Directivo 9-2012-2013/CONSEJO-CR y del Procedimiento Técnico Administrativo 04-2014-APAEC-OPPEC-OM/CR de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano del Congreso y vistos los expedientes virtuales de los proyectos legislativos bajo estudio no se tiene registradas opiniones ciudadanas en los expedientes virtuales de los proyectos bajo análisis.

#### **4. MARCO NORMATIVO**

- a) Constitución Política del Perú.
- b) Ley 10674, que establece la protección y asistencia del Estado en favor de los expendedores callejeros de diarios, revistas y billetes de lotería.
- c) Ley 25249, que crea la Caja de Protección y Asistencia de los Trabajadores lustrabotas de calzado del Perú
- d) Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- e) Ley 30198, Ley que reconoce la preparación y expendio de bebidas elaboradas con plantas medicinales en vía pública, para la implementación de dicho registro se cuenta con la colaboración de los gobiernos locales.
- f) Ley 30961, Ley que precisa diversos artículos de la Ley 30198, Ley que reconoce la preparación y expendio o venta de bebidas elaboradas con plantas medicinales en la vía pública, como microempresas generadoras de autoempleo productivo
- g) Ley 32353, Ley para la formalización, desarrollo y competitividad de la micro y pequeña empresa – MYPE.
- h) Decreto Legislativo N° 1332, Decreto Legislativo que facilita la constitución de empresas a través de los Centros de Desarrollo Empresarial - CDE.
- i) Decreto Supremo N° 012-2017-PRODUCE, que crea el Programa Nacional “Tu Empresa”.
- j) Resolución Ministerial N° 102-2018-PRODUCE, que aprueba el Manual de Operaciones del Programa Nacional “Tu Empresa”.
- k) Resolución Ministerial N° 000213-2024-PRODUCE, que declaran de Interés Sectorial la elaboración y el expendio de bebidas tradicionales elaboradas con plantas medicinales en emoliente u otras infusiones y de quinua, maca y kiwicha.

#### **5. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA**

##### **5.1. Análisis técnico-legal**

##### **5.1.1. Identificación de la problemática y pretensiones.**

Conforme al contenido de los proyectos legislativos se ha identificado que las tres iniciativas tienen en común las siguientes pretensiones:

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11395/2024-CR, 12164/2025-CR y 13361/2025-CR QUE APRUEBA, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA LEY QUE DECLARA DE INTERES SOCIAL LA CREACIÓN DE LA CAJA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS TRABAJADORES EMOLIENTEROS DEL PERÚ.

- a) Creación de una Caja de Protección y Asistencia e los Trabajadores Emolienteros del Perú, como persona jurídica de derecho público con autonomía económica y administrativa (PL. 11395, 12164, 13361), adscrita al Ministerio de Trabajo y Promoción Social (PL, 13361)
- b) Tiene como fines o finalidad promover la creación de albergues, comedores populares y centros de esparcimiento para los trabajadores emolienteros y afines, sostener un centro educativo para los menores hijos de los trabajadores, desarrollar sistemas de créditos con bajos intereses para los trabajadores emolienteros y afines, facilitar la venta directa de productos agrarios que abaraten el precio del servicio a los usuarios. (PL. 11395, 12164, 13361)
- c) Tiene una Junta Directiva integrada por representantes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de la Producción y de la Federación Nacional de Trabajadores Emolienteros y Afines del Perú – FENTEPE (PL. 11395, 12164, 13361).
- d) Se financia con aportes voluntarios de los trabajadores emolienteros, donaciones y cooperación de entidades públicas y privadas, subvenciones del Estado en el marco de la normativa vigente, recursos provenientes de convenios y proyectos institucionales y otros ingresos permitidos por ley considerando la implementación de la Ley 25249, y la Ley 10674. (PL. 11395, 12164, 13361).
- e) Se crea el Registro Nacional de Emolienteros con alcance a nivel, cuya implementación estará a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministerio de la Producción (PL. 11395, 13361)

### **5.1.2. Análisis de la viabilidad y necesidad de las propuestas**

Estando a las pretensiones identificadas se advierte que la principal es la creación de la denominada Caja de Protección y Asistencia de los Trabajadores Emolienteros del Perú (PL 11395), Caja de Protección y Asistencia de los Trabajadores Emolienteros y Afines del Perú CAJEP (PL12164) o Caja de Promoción y Asistencia de los Trabajadores Emolienteros y Afines del Perú – CAPTE Perú (PL. 13361), pues las demás pretensiones se derivan de dicha creación (finalidades, fines, Junta Directiva, Financiamiento, etc.)

Estando a ellos tenemos el siguiente análisis:

#### **5.1.2.1. Sobre la creación de la Caja de Protección y Asistencia de los Trabajadores Emolienteros del Perú**

Los proyectos analizados (especialmente el PL. 11395) toman como antecedentes para fundamentar la creación de la Caja de Protección y Asistencia de los Trabajadores Emolienteros del Perú (en adelante Caja de Protección y Asistencia) los casos de creación de las Cajas de asistencia y seguridad realizadas por la Ley 25249 (Crea la Caja de Protección y Asistencia de los Trabajadores Lustradores de Calzado del Perú) y la Ley 10674 (Crea la Caja de Protección y Asistencia de los expendedores callejeros

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11395/2024-CR, 12164/2025-CR y 13361/2025-CR QUE APRUEBA, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA LEY QUE DECLARA DE INTERES SOCIAL LA CREACIÓN DE LA CAJA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS TRABAJADORES EMOLIENTEROS DEL PERÚ.

de diarios, revistas y billetes de loterías).

Sin embargo, como se aprecia de la fecha de promulgación y vigencia de dichas normas estas fueron hechas bajos los mandatos legales de la Constitución Política de 1979 en la que se permitía al Estado, en todos sus niveles de gobierno, crear entidades gremiales y poder subvencionarlas con recursos del tesoro público.

Con la Constitución de 1993 esta actividad ya no es posible pues implicaría iniciativa de gasto prohibida por el art. 79 de la Constitución y, además, la creación de entidades públicas que es de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

En efecto, en línea con lo señalado, se aprecia que la propuesta de creación de la Caja de Protección y Asistencia vulneraría el principio de separación de poderes.

Conforme a los artículos 3 y 43 de la Constitución, la República del Perú se configura como un Estado Democrático y Social de Derecho, y su gobierno se organiza según el principio de separación de poderes. El principio de separación de poderes persigue asegurar que los poderes constituidos desarrollen sus competencias con arreglo al principio de corrección funcional, es decir, sin interferir con las competencias de otros.

En concordancia con ello, el artículo 1 del Título Preliminar de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), dispone que “*Las autoridades, funcionarios y servidores del Poder Ejecutivo están sometidos a la Constitución Política del Perú, a las leyes y a las demás normas del ordenamiento jurídico. Desarrollan sus funciones dentro de las facultades que les estén conferidas*”.

Por su parte el artículo 106 de la Constitución Política del Perú dispone lo siguiente:

*Artículo 106. Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.*

El artículo 28 de la LOPE dispone lo siguiente:

*Artículo 28.- Naturaleza*

*Los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional. Están adscritos a un Ministerio y son de dos tipos: 1. Organismos Públicos Ejecutores, cuya creación y disolución se realiza por Ley A INICIATIVA DEL PODER EJECUTIVO. 2. Organismos Públicos Especializados, cuya creación y disolución se realiza por Ley A INICIATIVA DEL PODER EJECUTIVO.*

En esa línea, los artículos 30 y 31 del Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado, disponen lo siguiente:

*Artículo 30.- Creación de entidades*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11395/2024-CR, 12164/2025-CR y 13361/2025-CR QUE APRUEBA, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA LEY QUE DECLARA DE INTERES SOCIAL LA CREACIÓN DE LA CAJA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS TRABAJADORES EMOLIENTEROS DEL PERÚ.

*30.1 Es un mecanismo de reforma de la estructura del Estado por el cual se crea una entidad pública para resolver un problema público que requiera y justifique dicha creación.*

*30.2 Las entidades pueden contar o no con personería jurídica de derecho público. La personería jurídica se asigna por Ley y solo a entidades que ejercen funciones permanentes y que hayan sido calificadas como pliego presupuestal. (...)*

*Artículo 31.- Norma que aprueba la creación de entidades*

*31.1 Los Ministerios y Organismos públicos del Poder Ejecutivo se crean por Ley A INICIATIVA DEL PODER EJECUTIVO.*

Bajo la normatividad expuesta, se aprecia que la creación de una entidad pública (Caja de Protección y Asistencia) con personería jurídica propia (PL. 13361) o con personería jurídica de derecho público (PL. 11395, 12164) estaría vulnerando las referidas normas legales y constitucionales pues, como hemos visto, dicha prerrogativa y competencia exclusiva de creación le corresponde al Poder Ejecutivo que se reserva la titularidad de la iniciativa legislativa para la creación de ministerios y organismos públicos.

Como bien ha señalado PRODUCE, en la opinión remitida a esta comisión:

*“Esta disposición encuentra explicación, por un lado, en el principio de equilibrio de poderes que hace referencia a la autonomía funcional y a las diferentes competencias que cada poder estatal tiene, así como en el principio de balance de poderes, que supone el respeto a la autonomía de los poderes públicos, y por otro, en la autonomía de gobierno que otorga el derecho y capacidad de gobierno en sus tres niveles para normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia y, en especial, en su autonomía administrativa, que dota al Poder Ejecutivo de una esfera de decisión propia para determinar su organización interna (...) Estando a lo expuesto (...) el Proyecto de Ley contraviene el artículo 31 de la LOPE y, por tanto, es no viable, inviabilidad jurídica que se transmite a todo el resto de las disposiciones que la desarrollan, en virtud a que es un principio general del derecho que lo accesorio sigue la suerte de lo principal”.*

#### **5.1.2.2. Sobre las otras pretensiones accesorias (Finalidades, Registro de Trabajadores Emolienteros del Perú)**

Si bien analizada la propuesta principal (creación de la Caja de Protección y Asistencia) se concluye que resulta inviable, sobre el resto de las propuestas la comisión considera que deben explicarse sus alcances y legislación aplicable, y que han sido desarrolladas en la opinión remita por PRODUCE<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Ver opinión PRODUCE en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzIzNDIz/pdf>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11395/2024-CR, 12164/2025-CR y 13361/2025-CR QUE APRUEBA, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA LEY QUE DECLARA DE INTERES SOCIAL LA CREACIÓN DE LA CAJA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS TRABAJADORES EMOLIENTEROS DEL PERÚ.

Así, sobre la propuesta (fines) de que la Caja de Protección y Asistencia promueva *“oportunidades de créditos con tasas de intereses accesibles para los trabajadores emolienteros”*.

Al respecto, PRODUCE señala que el Fondo de Desarrollo de la Microempresa (FONDEMI) otorga créditos para emprendimientos y negocios en marcha de la micro y pequeña empresa, dentro de los cuales se encuentran los trabajadores emolienteros, asimismo, se tiene el Programa Impulso MYPERU que promueve el financiamiento a las MYPEs con la finalidad de apoyar su proceso de recuperación económica.

Sobre la propuesta de que dicha Caja promueva *“programas de viviendas de interés social (VES) dirigido a los trabajadores emolienteros”*. Esta finalidad puede ser a través de los siguientes programas existentes:

- a) Programa Techo Propio.
- b) Crédito Mivivienda.
- c) Programa Municipal de Vivienda (PROMUVI).
- d) Programas de Renovación y Regeneración Urbana.
- e) Modalidad de Obras por Impuestos.
- f) Modalidad de Asociación Público-Privada
- g) Modalidad de Proyectos en Activos.
- h) Lotes con servicios públicos domiciliarios para la construcción progresiva de vivienda.
- i) Otros que tengan como propósito el desarrollo de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Social de Tipo Prioritaria (ello, conforme al artículo 7 del Decreto Supremo N° 0005-2025-VIVIENDA, que aprobó el Reglamento de Vivienda de Interés Social.

Asimismo, sobre las finalidades de la Caja de Protección y Asistencia de creación de un centro educativo para sus aportantes (trabajadores emolienteros) o promover la venta directa de productos industriales para la reducción de costos del servicio a los consumidores, cabe señalar que si concordamos estos con la propuesta de que el Estado otorgue subvenciones a dicha Caja de Protección y Asistencia en los hechos se estaría usando DINERO PÚBLICO para realizar actividades lucrativas en beneficio de los aportantes de dicha entidad como son: Préstamos con pago de intereses, construcción de un centro educativo para sus hijos (sin tomar en cuenta que esta competencia le corresponde al Ministerio de Educación) o comercializar, al por mayor, insumos de bebidas (hacer empresa) para sus asociados.

Sobre la propuesta de promover la formalización de los trabajadores emolienteros, dicha promoción puede ser canalizada a través del Programa Nacional “Tu Empresa” que brinda facilidades al emprendedor y microempresario para formalizarse, acceder al crédito formal, digitalizarse y desarrollar sus capacidades. Dicho programa brinda en

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11395/2024-CR, 12164/2025-CR y 13361/2025-CR QUE APRUEBA, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA LEY QUE DECLARA DE INTERES SOCIAL LA CREACIÓN DE LA CAJA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS TRABAJADORES EMOLIENTEROS DEL PERÚ.

favor de las MYPE asesorías empresariales en: i) Formalización; ii) Gestión empresarial; iii) Digitalización; iv) Asesoría en financiamiento; y, v) Desarrollo productivo.

Respecto a la propuesta de que, desde la Caja de Protección y Asistencia, se promueva la inclusión de los trabajadores emolienteros en el sistema previsional y en los sistemas de salud (SIS o EsSalud) ya existe legislación por la que el trabajador emolientero ya puede hacer esta afiliación con apersonarse al SIS, cumpliendo los requisitos exigidos de no contar con otro seguro de salud con cobertura del Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS) y contar con la clasificación socioeconómica vigente de pobre o pobre extremo en el Padrón General de Hogares (PGH) del SISFOH administrado por el MIDIS, así como pertenecer a un grupo poblacional determinado por norma expresa, que cuenten con acreditación otorgada por el entidad correspondiente.

Cabe señalar que el MINSA ha señalado también que los trabajadores emolienteros YA ESTAN INCLUIDOS en virtud del Plan de Seguro SIS PARA TODOS el cual establece que todas las personas residentes en el territorio nacional –incluidos los trabajadores emolienteros– que no cuente con ningún seguro de salud, independientemente de su clasificación socioeconómica, son afiliadas al régimen subsidiado “SIS PARA TODOS”, con lo cual se les garantiza la cobertura gratuita del PEAS.

Respecto a su inclusión en ESSALUD, cabe señalar que este es un régimen contributivo que permite la afiliación de trabajadores dependientes (con el empleador quien es el que afilia, paga las cotizaciones y también realiza el descuento de planillas del trabajador) y también de **trabajadores independientes** que pueden afiliarse voluntariamente y tiene cobertura médica más prestaciones similares a las del seguro regular.

Por último, sobre la propuesta de creación del Registro Nacional de Emolienteros con alcance a nivel nacional, cuya implementación estaría a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministerio de la Producción (PL. 11395, 13395). Al respecto debe señalarse que dicho registro ya ha sido creado por la tercera disposición final de la Ley N° 32353, Ley para la formalización, desarrollo y competitividad de la micro y pequeña empresa – MYPE.

Por lo señalado, la comisión concluye que, tal y como están planteadas las propuestas de los proyectos legislativos, estos no serían viables.

### 5.1.3. Norma declarativa

No obstante las conclusiones señaladas en el acápite precedente, nuestra comisión también ha apreciado la problemática planteada por la Federación Nacional de Trabajadores Emolienteros y Afines del Perú – FENTEP y que recoge la preocupación de sus asociados pequeños y microempresarios de contar con una entidad que les brinde un soporte para acceder a beneficios previsionales, en aplicación de los principios de inclusión social, desarrollo productivo y formalización laboral establecidos en las políticas de Estado del Acuerdo Nacional y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Si bien la actividad del trabajador emolientero es reconocida como microempresa

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11395/2024-CR, 12164/2025-CR y 13361/2025-CR QUE APRUEBA, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA LEY QUE DECLARA DE INTERES SOCIAL LA CREACIÓN DE LA CAJA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS TRABAJADORES EMOLIENTEROS DEL PERÚ.

generadora de autoempleo productivo desde la Ley 30198 y su modificatoria Ley 30961; sin embargo, la formalización efectiva continúa siendo difícil debido a trámites municipales complejos, falta de estandarización y ausencia de acompañamiento técnico.

Mediante Ley 30198, publicada el 17 de mayo de 2014, se reconoce la actividad de los microempresarios que se dedican a la preparación y expendio o venta de bebidas elaboradas con plantas medicinales en la vía pública. Estas bebidas medicinales son, en su mayoría los productos conocidos como emoliente<sup>10</sup>, infusiones hechas de la combinación de variedades de plantas medicinales, y otros productos más como la quinua, maca, kiwicha, aguaymanto, sábila, chía tres colores, kión, inka muña, polen, 7 raíces y otras plantas medicinales.

Cabe señalar que esta Ley 30198 reconoce la **dimensión económica** de esta actividad al reconocer su naturaleza productiva, de empleo y la condición de microempresario del vendedor ambulante de estos productos elaborados; asimismo, reconoce la **dimensión cultural y de atractivo turístico** que también conlleva esta actividad al promover el consumo de plantas medicinales locales conocidas como relevantes para la identidad cultural del Perú y que, muchas de ellas, ya han sido consideradas como Patrimonio Natural de la Nación mediante la Ley 28477, Ley que declara a los cultivos, crianzas nativas y especies silvestres usufructuadas Patrimonio Natural de la Nación, así como su aprovechamiento moderado por Ley 27300, Ley de aprovechamiento sostenible de las plantas medicinales. La repercusión cultural de esta actividad ha merecido que el 20 de febrero de cada año sea declarado como el Día del Emoliente, Quinua, Maca, Kiwicha y Demás Bebidas Naturales Tradicionales.

Asimismo, debe considerarse que al año 2018 y de la información remitida por la Federación Nacional de Emolienteros - FENTEP a nivel nacional, existían 43,000 puestos registrados de expendio del emoliente que ofrecen, alrededor, de 5 millones de desayunos diariamente.

ACTIVIDAD DEL EXPENDIO DEL EMOLIENTE			
DESCRIPCIÓN DEL PLÁSTICO DE UN SOLO USO (A)	CANTIDAD DE PRODUCTOS PLÁSTICOS POR MÓDULOS DE	CANTIDAD DE MÓDULOS DE EMOLIENTEROS A NIVEL NACIONAL	CANTIDAD DE USO DE MATERIAL PLÁSTICO DIARIO (unidades) (D) = (B) + (C)

<sup>10</sup> “El emoliente se prepara con una base de cebada tostada hervida, al cual se le agrega diversos extractos de hierbas medicinales como manzanilla, cedrón, llantén, boldo, linaza, cola de caballo, chaca piedra, borraja, uña de gato, hierba luisa, alfalfa e incluso sábila y el yacón, entre otras hierbas; combinadas con agua de cáscara de piña.

Al momento de servir, se le agrega el jugo prensado de medio limón ácido, del cual queda solo la cáscara. Por esto, el imaginario popular dice cuando algo queda totalmente agotado o consumido. “está como limón de emolientero”.

Recuperado en:

<http://ecoaventuravida.blogspot.com/2011/03/emoliente-peruano-bebida-saludable.html>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11395/2024-CR, 12164/2025-CR y 13361/2025-CR QUE APRUEBA, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA LEY QUE DECLARA DE INTERES SOCIAL LA CREACIÓN DE LA CAJA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS TRABAJADORES EMOLIENTEROS DEL PERÚ.

	EMOLIENTE PROMEDIO POR UNIDADES (B)	(C)	
Vaso de plástico	135	43,000	5,805,000.00

Fuente: FENTEP. Nov. 2018

En el año 2022, conforme a cifras del propio secretario general de la FENTEP<sup>11</sup> *“estima que a nivel nacional hay más de 100 mil emolienteros, pero precisa que un 10% habría quebrado en lo que va del año debido a que el precio al que venden sus **productos** no cubre el gasto que hacen”*, ello debido también al panorama postpandemia que afectó fuertemente a este sector de trabajadores.

Teniendo ese marco de categorización, la Ley 30198 dispuso una serie de medidas y acciones de promoción y aseguramiento jurídico (formalización) de dicha actividad que debía y tiene que ser hecho por las municipalidades, ello en concordancia con las funciones que tienen dichos gobiernos subnacionales por Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, específicamente, respecto a su función de regular las normas respecto de la distribución y comercialización de alimentos y bebidas (acápito 1.1. del inciso 1 del artículo 83, Ley 27972) y del comercio ambulatorio (acápito 1.2. del inciso 1 del artículo 83, Ley 27972) que se hacen extensivas también a las municipalidades distritales como función específica exclusiva por mandato del inciso 3 del artículo 83 de la referida Ley 27972.

Pero, ante la falta de acción de las municipalidades se tuvo que modificar la Ley 30198 con la Ley 30961, haciendo precisiones sobre la regulación y promoción de la actividad del expendio de bebidas tradicionales (emolientes)

Así entonces, luego de años de vigencia de la Ley 30198, se corroboró que, al año 2018, solo tres (3) municipalidades habían cumplido con el mandato de regular dicha actividad de los trabajadores emolienteros en sus jurisdicciones: municipalidad distrital de Lurigancho, municipalidad distrital de Bellavista y municipalidad distrital de San Juan de Miraflores, de un universo de 196 municipalidades provinciales y 1,655 municipalidades distritales.

Estando a esta situación de notorio incumplimiento, y no habiendo o existiendo un plazo cuyo incumplimiento genere una denuncia y sanción por incumplimiento de funciones de las autoridades ediles, se establecieron precisiones mediante la Ley 30961.

Cabe señalar que esta precisión era necesaria a fin de agilizar el reconocimiento de la actividad de preparación y expendio o venta de bebidas elaboradas con plantas medicinales en la vía pública, y su reconocimiento como Microempresas generadoras de Autoempleo Productivo.

<sup>11</sup> Recuperado en: <https://rpp.pe/economia/economia/precio-de-los-emolientes-deberia-subir-al-doble-debido-a-aumento-de-costos-noticia-1428648>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11395/2024-CR, 12164/2025-CR y 13361/2025-CR QUE APRUEBA, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA LEY QUE DECLARA DE INTERES SOCIAL LA CREACIÓN DE LA CAJA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS TRABAJADORES EMOLIENTEROS DEL PERÚ.

En esa línea de acción, el año 2024, mediante la Resolución Ministerial N° 000213-2024-PRODUCE, se declaró de interés sectorial la elaboración y el expendio de bebidas tradicionales elaboradas con plantas medicinales en emoliente u otras infusiones y de quinua, maca y kiwicha.

Con esta medida el gobierno tiene como objetivo promover *“la formalización de más de 70 000 emolienteros a nivel nacional, ello a través del acceso a múltiples servicios que permitirá mejorar sus prácticas y formalizar sus negocios, esto es, que tengan acceso a servicios tales como capacitación en fortalecimiento de capacidades, asistencia técnica y articulación, promoción comercial y herramientas digitales, entre otros.*

*Asimismo, el Poder Ejecutivo reconoció el distintivo “Emoliente Bandera” con el propósito de rendir homenaje al producto que conserva las tradiciones de antaño y reconocer la destacada trayectoria de estos emprendedores”.*<sup>12</sup>

Sin embargo, medidas tales como acceso al crédito para el financiamiento de sus productos o el cubrimiento de servicios en educación y salud que requieren no han sido canalizados debidamente por los sectores correspondientes (MTPE, MINSA, ESSALUD) existiendo un vacío organizacional que los agrupe y pueda atender sus expectativas en una entidad en la que puedan canalizar sus aportes y posibles subvenciones desde el Estado.

En trabajador emolientero podría contribuir con sus aportes al financiamiento de su propia Caja de Beneficios y Seguridad Social. Conforme a la información recabada *“El negocio del emoliente es altamente rentable si se maneja con estrategia (...) un vaso de esta bebida se vende en promedio a S/3.50. Si un vendedor atiende a 100 clientes por día, trabajando en turnos de mañana y noche, puede recaudar aproximadamente S/350 diarios. En un mes de 26 jornadas laborales, el ingreso bruto alcanza los S/9.000 (...) descontando alrededor del 30% de los ingresos para cubrir insumos, permisos municipales, mantenimiento del carrito y pago de ayudantes. Esto deja una utilidad aproximada de S/4.000 mensuales, una cifra que supera los ingresos iniciales de muchos profesionales en Perú”.*<sup>13</sup>

Estando a lo señalado, la comisión considera que se hace necesaria y viable reformular el contenido de los proyectos bajo análisis y, en aplicación del literal b) del artículo 70° del Reglamento del Congreso proponer una norma declarativa que conlleve una llamada de atención al Poder Ejecutivo a fin de que, en cumplimiento de sus funciones señaladas en la Ley 29158, evalúe la creación de una entidad que administre los aportes de los trabajadores emolienteros ante la débil protección social y falta de acceso a salud y

<sup>12</sup> Recuperado en: <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/noticias/960297-gobierno-impulsara-la-formalizacion-de-mas-de-70-000-emolienteros-a-nivel-nacional>

<sup>13</sup> Recuperado en: <https://larepublica.pe/sociedad/2025/02/21/cuanto-gana-aproximadamente-un-emolientero-en-peru-en-26-dias-podria-superar-el-salario-de-un-egresado-de-ingenieria-evat-1799595>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11395/2024-CR, 12164/2025-CR y 13361/2025-CR QUE APRUEBA, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA LEY QUE DECLARA DE INTERES SOCIAL LA CREACIÓN DE LA CAJA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS TRABAJADORES EMOLIENTEROS DEL PERÚ.

pensiones pues la mayoría de trabajadores no se encuentran afiliados a EsSalud o al SIS, ni cuentan con mecanismos que faciliten su incorporación al sistema previsional.

Asimismo, mediante dicha Caja de Asistencia y Promoción los trabajadores emolienteros podrían tener acceso al crédito y capital de trabajo y superar las barreras para acceder a financiamiento formal debido a la ausencia de historial crediticio y a la inestabilidad propia del comercio ambulatorio.

Dado que estamos ante un sector laboral que busca mejoras sociales y su incorporación al sistema previsional y de aseguramiento en salud, la declaratoria no debe tener como justificación la necesidad pública (vinculada a la provisión o satisfacción de servicios públicos de la colectividad) o la de interés nacional (vinculado al interés general de la comunidad, lo que beneficia a todos y justifica fines del Estado), sino el de priorización de un sector económico de emprendedores para su agrupación en un determinado colectivo social.

Por ello, el concepto adecuado al presente caso sería el de “interés social”, como concepto que se vincula al bienestar general de la colectividad, protegiendo necesidades básicas como la vivienda digna, salud o fines previsionales y justifica la intervención estatal para garantizar derechos fundamentales de toda la colectividad o de un determinado sector social vulnerable.

## **6. RECOMENDACIONES**

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la APROBACION de los Proyectos de Ley 11395/2024-CR, 12164/2025-CR y 13361/2025-CR con el siguiente texto sustitutorio:

### **LEY QUE DECLARA DE PRIORITARIO INTERES SOCIAL LA CREACIÓN DE LA CAJA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA DE LOS TRABAJADORES EMOLIENTEROS DEL PERÚ.**

#### **Artículo único. - Declaratoria de interés social**

Se declara de prioritario interés social la creación de la Caja de Promoción y Asistencia de los Trabajadores Emolienteros de Perú, con la finalidad de brindar asistencia socioeconómica, servicios de protección laboral, promoción productiva e inclusión social a los trabajadores emolienteros dedicados a la preparación y expendio de emolientes, bebidas tradicionales y productos afines, en espacios públicos o privados.

Salvo mejor parecer  
Sala de Comisión,  
Dese cuenta, 23 de enero de 2026